



Bijlage 3.5.1
Doorlichtingrapportage
VRM

Huisvestingswet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de Huisvestingswet
ten behoeve van
de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Ministerie van VROM
10 april 2007

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	5
2.	Hoofdpijnen Huisvestingswet.	6
3.	Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de Huisvestingswet.	8
	<i>3.1. Goedkeuring van gedeputeerde staten</i>	<i>8</i>
	<i>3.2. In plaats treden</i>	<i>9</i>
	<i>3.3. Rapportageverplichting</i>	<i>10</i>
	<i>3.4. Aanwijzingsbevoegdheid</i>	<i>10</i>
	<i>3.5. toezicht door ambtenaren</i>	<i>11</i>
4.	Rolopvatting Inspectoraat-Generaal VROM als toezichthouder	12
5.	Organisatorische voorzieningen	12
	<i>5.1. Gemeente</i>	<i>13</i>
	<i>5.2. Provincies</i>	<i>13</i>
	<i>5.3. Rijk.</i>	<i>13</i>
6.	Raakvlakken met andere beleidsterreinen	14
	<i>6.1. Ruimtelijke Ordening.</i>	<i>14</i>
	<i>6.2. Besluit beheer sociale-huursector (Bbs-h)</i>	<i>14</i>
	<i>6.3. Integratiebeleid.</i>	<i>15</i>
7.	Toepassing in de praktijk van de generieke instrumenten.	15
8.	Toepassing in de praktijk van de specifieke instrumenten.	16
	<i>8.1. Inleiding</i>	<i>16</i>
	<i>8.2. Goedkeuring van gedeputeerde staten</i>	<i>17</i>
	<i>8.3. In de plaats treden en rapportageverplichting</i>	<i>18</i>
	<i>8.4. Aanwijzingsbevoegdheid gedeputeerde staten</i>	<i>19</i>
	<i>8.5. Aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM</i>	<i>19</i>
	<i>8.6. Toezicht</i>	<i>19</i>
9.	Tot slot	20

Bijlage I transponeringstabel	22
Bijlage II overzicht toezichtarrangementen	24
Bijlage III overzicht praktijk van het interbestuurlijk toezicht.	25
Bijlage IV: wijziging bepalingen met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden	28

1. Inleiding

In het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht¹ is een doorlichting van het interbestuurlijk toezicht in bestaande en in voorbereiding zijnde wetten aangekondigd. Deze doorlichting wordt door de departementen onder begeleiding van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (onder leiding van mr. dr. M. Oosting, verder te noemen de Commissie Oosting) uitgevoerd. De centrale vraag hierbij is de wens tot heroverweging van bestaande toezichtarrangementen tussen overheden vanwege veranderende bestuurlijke verhoudingen, veranderende maatschappelijke behoeften en mogelijkheden en veranderingen in specifieke regelgeving. Bovendien speelt heel nadrukkelijk de wens om te komen tot vermindering van toezichtlasten en stapeling van toezicht. In dit kader heeft de Commissie Oosting in opdracht van het Ministerie van BZK aan de Minister van VROM gevraagd verschillende wetten, waaronder de toezichtarrangementen van de Huisvestingswet, door te lichten.

Deze doorlichting van de Huisvestingswet is gebaseerd op het door de Commissie Oosting aangereikte stramien (zie bijlage I) en de daarin op genomen drieslag (volledigheid van de inventarisatie, praktijkbeschrijving, beoordeling van de argumentatie voor het behoud of scheppen van instrumenten van specifiek toezicht). Ondanks het feit dat is aangegeven dat de Huisvestingswet geheel zal worden herzien en op dit moment slechts beperkt wordt gehandhaafd heeft de Commissie verzocht toch aan een doorlichting mee te werken. Dit heeft geleid tot een door de Commissie gevraagde (beperkte) doorlichting. Beperkt omdat op dit moment door gebrek aan praktijkervaring -de wet wordt alleen gehandhaafd op het terrein van verblijfsgerechtigden- geen waardeoordeel over de bestaande toezichtarrangementen kan worden gegeven.

Het door de Commissie gehanteerde uitgangspunt van de omgekeerde bewijslast is toegepast: "voor het behoud of het scheppen van vormen van specifiek toezicht zal per geval een toereikende argumentatie moeten worden gegeven, uitgaande van het - door het kabinet intussen overgenomen - stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders".

De Huisvestingswet -waarvan de hoofdlijnen in hoofdstuk 2 van dit rapport zijn uitgewerkt- is enkele jaren geleden geëvalueerd. Op 2 juni 2004 is de Tweede Kamer² geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van de Huisvestingswet (bijlage V). Het doel van de evaluatie was "om te constateren of de Huisvestingswet zijn doelstelling heeft bereikt en om aan de hand van de uitgangspunten van de Huisvestingswet weer te geven in welke mate en op welke wijze er gebruik wordt gemaakt en wat dit betekent met betrekking tot de bruikbaarheid van de Huisvestingswet" (pag. 2 van de evaluatie).

Met betrekking tot de Huisvestingswet hebben zowel gemeenten, provincies als het Rijk een toezichthoudende of handhavende rol (hoofdstuk 5). Uit de eerdergenoemde evaluatie (pag. 42 t/m pag. 45) komt naar voren dat "(Het toezicht op) de handhaving van de Huisvestingswet op alle niveaus, gemeenten, provincies en Rijk in de uitvoering beperkt is gebleven, mede in het licht van de ... niet optimale handhaafbaarheid van de Huisvestingswet". Concreet betekent dit dat bij de *uitvoering* van de Huisvestingswet problemen naar voren kwamen, en dat er geen handhaving van de wet door het Inspectoraat-Generaal van het Ministerie van VROM (rolopvatting in hoofdstuk 4) mogelijk bleek te zijn. Hierdoor is er in de praktijk in het algemeen geen sprake geweest van het toepassen van de in hoofdstuk 3 omschreven toezicht-

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30300VII, 65, d.d. 19 juni 2006.

² Kamerstukken II 2003/04, 29624, nr.1.

houdende arrangementen. In een aantal gevallen heeft de woonruimteverdeling niet conform de spelregels van de wet heeft plaatsgevonden. Het niet handhaven hierop heeft onder andere in sommige gevallen geleid tot het zwaarder afschermen van de woningmarkt voor bepaalde groepen dan de wet toestaat. Een uitzondering vormt het onderdeel verblijfsgerechtigden, hierop wordt wel actief toezicht gehouden (de artikelen 60e en 60f van de Huisvestingswet). Met name op dit onderdeel kunnen de door de Commissie aangegeven aspecten op de praktijkervaring worden doorgelicht (hoofdstuk 7, Toepassing in de praktijk van de generieke instrumenten, hoofdstuk 8 Toepassing in de praktijk van de specifieke instrumenten). Vervolgens wordt in hoofdstuk 9 (Tot slot) ingegaan op de voor- en nadelen van verschillende generieke en specifieke toezichtarrangementen.

Uit bovenvermelde conclusies van de evaluatie, de conclusies uit de VROM-herijking³ en enkele maatschappelijke ontwikkelingen (o.a. differentiatie van wijken, maatwerk, toewijzen aan de natuurlijke bevolkingsaanwas) zijn aanleiding geweest om aan de Tweede Kamer aan te geven dat de Huisvestingswet grondig en totaal zal worden herzien. Tijdens het Algemeen Overleg over het beleidsvoornemen om de Huisvestingswet totaal te herzien (7 september 2004) heeft de Minister van VROM aangegeven te komen met een kader voor de nieuwe Huisvestingswet. In verband met de afstemming met andere dossiers, met name het huurbeleid, zijn deze kaders nog niet aan de Tweede Kamer aangeboden. Onlangs heeft de Minister van VROM toegezegd de kaders van de Huisvestingswet binnen enkele maanden aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Bij de nog te ontwikkelen toezichtarrangementen voor de nieuwe Huisvestingswet zullen naast de resultaten uit de evaluatie, de in deze doorlichting omschreven rol van toezichthouder en de uitgangspunten en ervaringen, zoals de Bestuurlijke Werkgroep Alders en de Commissie Oosting die aanreiken, worden gehanteerd. Tevens zal het Ministerie van BZK bij de ontwikkeling van de interbestuurlijke toezichtarrangementen in de nieuwe Huisvestingswet worden betrokken.

2. Hoofdlijnen Huisvestingswet.

De Huisvestingswet draait om de verdeling van (schaarse) woonruimte. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de vrijheid van vestiging (zie artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Verder is artikel 12 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van belang. Dit artikel bepaalt, dat een ieder die zich wettig op het grondgebied van een staat bevindt, het recht heeft zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid plaats van verblijf te kiezen. Het vierde lid van dit artikel maakt hierop een uitzondering en bepaalt dat de genoemde rechten in bepaalde omschreven gebieden, kunnen worden gebonden aan bij wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.

Op 1 juli 1993 is de Huisvestingswet in werking getreden. De wet bevat voorschriften die een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte beoogt.

Met het begrip “evenwichtig” wordt tot uitdrukking gebracht dat het woonruimteverdelingbeleid een nauwe samenhang heeft met andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening. Het

³ Herijking en Modernisering van de VROM-regelgeving, waarin de gehele VROM-regelgeving is doorgelicht (Kamerstukken II 2003/04, 29200 XI, nr. 7).

woonruimteverdelingbeleid zal daarom altijd mede gebaseerd zijn op een afweging tussen de verschillende in het geding zijnde beleidsdoelstellingen, waarbij uiteindelijk de vraag aan de orde is in hoeverre die doelstellingen per saldo ingrijpen van overheidswege in de verdeling van schaarse woonruimte rechtvaardigen.

Ten aanzien van het begrip “schaars” moet gedacht worden aan situaties waarin door een tekort aan in het bijzonder goedkope woonruimte bepaalde groepen van woningzoekenden, die om financiële of maatschappelijke redenen een verhoudingsgewijs zwakke positie op de woningmarkt innemen, niet meer of moeilijk zelf in adequate huisvesting kunnen voorzien. De Huisvestingswet heeft hierbij in het bijzonder het oog op de minder draagkrachtige woningzoekenden (verder te noemen de doelgroep). Prominent in de Huisvestingswet is dat de doelgroep met voorrang voor passende huisvesting in aanmerking moet worden gebracht.

De Huisvestingswet gaat uit van het principe van vrijheid van vestiging. De woningzoekenden zijn verantwoordelijk voor hun woonsituatie. De zelfredzaamheid van de woningzoekenden staat voorop. Eerst wanneer de huisvesting van de doelgroep als gevolg van schaarste of dreigende schaarste aan in het bijzonder goedkope woningen in gevaar komt, is overheidsbemoeyenis met de woonruimteverdeling gerechtvaardigd.

Wanneer een gemeente aanleiding ziet in te grijpen in de woonruimteverdeling of de woningvoorraad, kan dit alleen door middel van het instellen van een verordening of een overeenkomst inzake het in gebruik geven van woonruimte op basis van de Huisvestingswet. De gemeente kan dan naar behoefte gebruik maken van het instrumentarium uit de wet, die als een soort ‘gereedschapskist’ dient. Betrokken gemeente is bij gebruikmaking van de Huisvestingswet wel verplicht binnen de door het Rijk gestelde kaders van de Huisvestingswet te blijven. Hiermee worden de autonome gemeentelijke vestigingsregelingen onder het regime van de Huisvestingswet gebracht. De bemoeyenis van de gemeente mag nooit zover gaan dat de werking van de woningmarkt verder dan met het oog op de bevordering van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte nodig is, wordt aangetast. Met dit uitgangspunt wordt enerzijds beoogd tot uitdrukking te brengen dat overheidsbemoeyenis met de woonruimtemarkt niet een vanzelfsprekende zaak is, en beperkt dient te blijven tot gevallen waarin een zodanig tekort bestaat of dreigt te ontstaan en dat dit zonder een dergelijk ingrijpen tot onaanvaardbare situaties zal leiden. Anderzijds wordt de verruimde reikwijdte van de Huisvestingswet (het ingrijpen in het recht op vrije vestiging) tot uitdrukking gebracht. Met deze wet kan de inzet van de woonruimteverdelingsinstrumenten mede gericht worden op de verwezenlijking van het beleid inzake de ruimtelijke ordening. Hier speelt met name de provincie een relevante rol. Het recht van vrije vestiging kan beperkt worden op grond van ruimtelijke ordeningsmotieven. In de Huisvestingswet wordt deze relatie dan ook duidelijk gelegd: alleen bindingseisen in restrictief beleidsgebied, dat bepaald wordt door een kaartbeeld met contouren waarbinnen gemeenten nog mogen bouwen. Dat schept duidelijkheid. De reden waarom bepaalde groepen in Nederland vervolgens voorrang krijgen, dienen sterk te zijn: economisch gebondenen vanwege de noodzakelijke beperking van de mobiliteit en woningzoekenden die een te goedkope of te dure woning achterlaten (doorstromingsmotief). De regionale woningmarkt is vertrekpunt. Als bindingseisen gesteld mogen worden, dan alleen regionaal ingezetenen. Alleen in uitzonderlijke gevallen zullen regionale bindingseisen de druk van buiten het restrictief beleidsgebied niet kunnen opvangen: voor die speciale gevallen kunnen met toestemming van gedeputeerde staten lokale bindingseisen worden toegepast.

Daarnaast heeft de Minister van VROM de bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de wet en heeft de minister de mogelijkheid de gemeenten een aanwijzing te geven met het oog op de huisvesting van bijzondere categorieën van woningzoekenden. Via het instrument van de ministeriële aanwijzing kunnen bepaalde van rijkswege aangewezen groepen van woningzoekenden in noodsituaties een voorkeursbehandeling krijgen.

Door bovenomschreven constructie is de woonruimteverdeling bij de lagere overheden neergelegd: óf een gebied aanwijzen als restrictief gebied met maximale bebouwingscontouren, waardoor gemeenten ook bindingseisen mogen stellen, óf geen bebouwingscontouren aanleggen, maar dan is iedereen uit Nederland ook welkom.

3. Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de Huisvestingswet.

In dit hoofdstuk komen de toezichtarrangementen van Huisvestingswet aan de orde.

Het betreft de volgende arrangementen:

- goedkeuring van gedeputeerde staten;
- in plaatstreden;
- rapportageverplichting;
- de bevoegdheid een aanwijzing te geven;
- toezicht door ambtenaren.

Per toezichtarrangement is aangegeven welke artikelen van de wet hieronder vallen. Bij elk toezichtarrangement is sprake van een interventiebevoegdheid van het in de artikelen genoemde overheidsorgaan, met uitzondering van de artikelen 60f, eerste lid, en 60f, tweede lid, die een rapportageverplichting betreffen.

Voor de overzichtelijkheid zijn in bijlage II twee schema's opgenomen. In schema A is per artikel aangegeven of het desbetreffende toezichtarrangement verwerving van informatie, beoordeling van informatie of interventie betreft⁴. In schema B wordt de verplichting tot informatievoorziening en verantwoordingsplicht opgesplitst naar het desbetreffende overheidsorgaan⁵.

3.1. Goedkeuring van gedeputeerde staten

1. Art 6, vierde lid, goedkeuring van gedeputeerde staten bij aanwijzen van woningen boven de huur-/kooprijsgrenzen.

Op grond van dit artikel van de Huisvestingswet behoeft het aanwijzen van woonruimte door de gemeenteraad, dat onder het distributiebesteding valt, de goedkeuring van gedeputeerde staten voor zover de prijsgrenzen de in Huisvestingswet gestelde grenzen te boven gaan. Een ruimere aanwijzing van distributiewoonruimte zullen gedeputeerde staten alleen kunnen goedkeuren indien er in de desbetreffende gemeente nauwelijks sprake is van uitbreiding van de woningvoorraad op grond van een stringent gevoerd planologisch beleid. Het instrument is nodig, gezien de bijzondere regionale deskundigheid van het tot de verklaring bevoegde be-

⁴ In antwoord op vraag 1.2 van het stramien van Oosting.

⁵ In antwoord op vraag 1.3 van het stramien van Oosting.

stuursorgaan of de beleidsverantwoordelijkheid die het tot het verzoek bevoegde bestuursorgaan (gedeputeerde staten) draagt.

2. Art. 13a, tweede lid, toestemming van gedeputeerde staten bij het stellen van economische- of maatschappelijke bindingseisen.

Op grond van artikel 13a kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening de eis van economische- of maatschappelijke gebondenheid aan de regio opnemen. Voor de eis van een dergelijke gebondenheid is toestemming van gedeputeerde staten vereist. De Huisvestingswet gaat ervan uit dat de woningmarkt een regionale markt is, en dat voor een doelmatige woonruimteverdeling en het bevorderen van de doorstroming het gemeentelijke woonruimtebeleid en de gemeentelijke woonruimteverdelingregels onderling dienen te worden afgestemd. Het is aan gemeenten zelf om deze regionale afstemming tot stand te brengen, maar de provincie heeft hierbij een coördinerende rol vanuit hun regionale deskundigheid. Gedeputeerde staten heeft in het bestuurlijk toezichtarrangement een coördinatietaak. Zij draagt er zorg voor dat blijvend wordt voldaan aan de regionale afstemming.

3. Art. 13b, tweede lid: toestemming van gedeputeerde staten bij bindingseisen van gemeenten of kernen binnen de gemeente (bovengemeentelijk ruimtelijk beleid).

Op grond van artikel 13b kan de gemeenteraad in de huisvestingsverordening de eis van economische- of maatschappelijke gebondenheid aan de gemeente of kernen binnen de gemeente opnemen. Voor de eis van een dergelijke gebondenheid is toestemming van gedeputeerde staten vereist. Op grond van de Huisvestingswet is de provincie een rol toebedeeld bij de afstemming van de bij de woonruimteverdeling te hanteren criteria voor zover die gevolgen (zullen) hebben voor de toelating van woningzoekenden tot de plaatselijke en regionale woningmarkt. Het recht op vrije vestiging mag zo min mogelijk worden beperkt. Op deze wijze vindt een optimale afstemming plaats tussen ruimtelijke ordening en woonruimteverdeling. Het instrument is nodig, gezien de bijzondere deskundigheid van het tot de verklaring bevoegde bestuursorgaan of de beleidsverantwoordelijkheid die het tot het verzoek bevoegde bestuursorgaan (gedeputeerde staten) draagt.

De interveniërende rol van de provincies vloeit voort uit het belang van een goede regionale afstemming. Gedeputeerde staten heeft in het bestuurlijk toezichtarrangement een coördinatietaak richting gemeenten. Zij draagt er zorg voor dat blijvend wordt voldaan aan de regionale afstemming.

3.2. In plaats treden

1. Art. 60e, eerste lid, gedeputeerde staten voorzien namens en ten laste van de gemeente.

Ingevolge artikel 60b dragen burgemeester en wethouders zorg voor de voorziening in de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling.

De toepassing van deze taakverwaarlozingsregelingen kent een terughoudende aanpak. De regeling houdt in dat bij taakverwaarlozing door burgemeester en wethouders wordt opgetreden door gedeputeerde staten namens burgemeester en wethouders. Alvorens daartoe over te gaan dienen gedeputeerde staten overleg te plegen met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente en dienen zij burgemeester en wethouders een termijn te geven waarbinnen zij alsnog zelf in de uitvoering kunnen voorzien.

2. Art. 60e, derde lid, Rijk voorziet namens gedeputeerde staten ten laste van gedeputeerde staten.

Dit artikellid maakt het mogelijk dat, indien een provincie in geval van taakverwaarlozing door een gemeente evenmin voorziet in de huisvesting van de verblijfsgerechtigden (waartoe ze op grond van artikel 60^e, eerste lid, van de Huisvestingswet gehouden is), de Minister van VROM voorziet in de huisvesting namens gedeputeerde staten en ten laste van de provincie. In de praktijk betekent dit dat de minister de huisvesting van de verblijfsgerechtigden regelt door middel van het huren of verwerven van woon- of verblijfsruimte en alle daaruit voortvloeiende kosten bij de provincie in rekening brengt. Hiertoe dient eerst overleg plaats te vinden met gedeputeerde staten en stelt de minister een termijn waarbinnen gedeputeerde staten alsnog zelf in de uitvoering van de verplichting kan voorzien. Gedeputeerde staten kunnen dan alsnog zelf in de huisvesting voorzien en de kosten bij de betrokken gemeente in rekening brengen.

In dit kader is sprake van getrappt interbestuurlijk toezicht.

3.3. Rapportageverplichting

1. Art 60f, eerste lid, verslag gemeente aan provincie.

De verplichting van burgemeester en wethouders om vier weken na afloop van het kalenderhalfjaar aan gedeputeerde staten te rapporteren geeft inzicht omtrent de vraag of aan het eind van de halfjaarlijkse periode ook daadwerkelijk uitvoering is gegeven aan de taakstelling.

2. Art 60f, tweede lid, verslag provincie aan Rijk

Gedeputeerde staten brengen telkens binnen acht weken na afloop van het kalenderhalfjaar verslag uit aan de Minister van VROM met toezending van een afschrift van dat verslag aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Deze verslaglegging moet de basis bieden voor een eventueel ingrijpen door de Minister van VROM in de gevallen van taakverwaarlozing door gedeputeerde staten. Het verslag dient duidelijkheid te geven over de gevallen van wijziging van de taakstellingen door gedeputeerde staten, alsmede over de gevallen van taakverwaarlozing door de gemeenten en de maatregelen die gedeputeerde staten in verband daarmee hebben getroffen. Ook omtrent de gevallen waarin sprake is van taakverwaarlozing door de gemeenten zonder dat gedeputeerde staten hebben ingegrepen, dient het verslag duidelijkheid te geven.

In dit kader is sprake van getrappt interbestuurlijk toezicht.

3.4. Aanwijzingsbevoegdheid

1. Art. 61, juncto 64, aanwijzingsbevoegdheid gedeputeerde staten.

De provincies hebben in de Huisvestingswet een belangrijke rol gekregen op het punt van de afstemming van het gemeentelijk woonruimteverdelingsbeleid binnen de regionale woningmarkt. Ter uitvoering van die afstemmingstaak kunnen de provincies, na verplicht eerst daarover met de betrokken gemeente(n) overleg te hebben gevoerd, beleidsregels vaststellen omtrent de wijze waarop die gemeenten toepassing behoren te geven aan verschillende onderwerpen uit de Huisvestingswet, zoals de huisvestingsvergunning. Teneinde de uitvoering van een beleidsregel te verzekeren, bevat de Huisvestingswet de bevoegdheid voor de provincie tot het geven van een daartoe strekkende aanwijzing aan één of meer gemeenten.

De aanwijzing zoals deze is opgenomen in de Huisvestingswet is bedoeld als concreet beleids(sturings)instrument in specifieke gevallen.

2. Art. 67: aanwijzingsbevoegdheid minister.

De gemeente heeft ingevolge de Huisvestingswet een eigen verantwoordelijkheid bij het tot stand brengen van een rechtvaardig woonruimtebeleid. Het Rijk beperkt zich tot de rol van toezichthouder achteraf.

In extreme gevallen moet het Rijk de mogelijkheid behouden om aan dit toezicht consequenties te verbinden. Met het oog daarop geeft de wet de Minister van VROM de bevoegdheid een aanwijzing te geven, welke betrekking kan hebben op de vorming van een huisvestingsverordening, de omvang van het distributiebesteding of de criteria voor vergunningverlening. De gemeenten zijn verplicht hieraan te gehoorzamen.

Deze ministeriële aanwijzing heeft betrekking op de passende huisvesting van de doelgroep. Zoals aangegeven in de opdracht die haar door de Huisvestingswet wordt gesteld, moet de gemeente ervoor zorgen dat de doelgroep van beleid met voorrang in de goedkopere woningen wordt gehuisvest. De gemeente moet een afschrift van de huisvestingsverordening toezenden aan de ter plaatse bevoegde ambtenaar van het Inspectoraat-Generaal VROM. Deze velt een onafhankelijk oordeel over de effectiviteit van de getroffen beleidsmaatregelen in relatie met de regionale woningmarkt, indachtig de opdracht voor de gemeente. Signaleert de inspecteur tekortkomingen, dan zal hij hierover de Minister van VROM inlichten.

3. Art. 68, tweede lid: aanwijzingsbevoegdheid minister.

Op grond van dit artikel kunnen bij ministeriële regeling categorieën van woningzoekenden worden aangewezen, wier huisvesting bijzondere zorg van rijkswege behoeft. De minister stelt een dergelijke regeling slechts vast "indien omstandigheden van bijzondere aard daartoe naar zijn oordeel aanleiding geven". Het betreft hier dan ook een bevoegdheid van de minister die in noodsituaties kan worden gehanteerd, bijvoorbeeld in een oorlogssituatie, bij natuurrampen, of bij een plotselinge toestroom van repatrianten. In dergelijke gevallen dienen er in een kort tijdsbestek grote groepen personen te worden gehuisvest.

Om deze personen te huisvesten in de verschillende gemeenten, verspreid over Nederland, kan de minister aan burgemeester en wethouders een aanwijzing geven. Ze dienen dan bij voorrang gehuisvest te worden. Alvorens een aanwijzing te geven is de minister echter verplicht om overleg te voeren met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Het gemeentebestuur is verplicht om aan een aanwijzing gevolg te geven en de bedoelde ministeriële regeling geldt voor ten hoogste twee jaar.

3.5. toezicht door ambtenaren

1. Art. 75, tweede lid, toezicht door ambtenaren van het Rijk.

De Minister van VROM wijst op grond van dit artikel ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Huisvestingswet bepaalde. Het betreft de ambtenaren van het Inspectoraat-Generaal VROM.

Bij dit toezicht vindt er informatieverzameling en beoordeling van de naleving van de Huisvestingswet plaats.

Met hetzelfde toezicht op de naleving zijn op grond van het eerste lid van artikel 75 ook gemeenteamttenaren belast. Hier is sprake van een dubbeling.

2. Art. 78, eerste lid en derde lid, toezicht door ambtenaren van het Rijk.

Met het toezicht op de uitvoering en de handhaving van de Huisvestingswet zijn belast de bij besluit van de Minister van VROM aangewezen ambtenaren.

De Minister van VROM kan bij ministeriële regeling bepalen dat bestuursorganen die met de uitvoering of de handhaving van de Huisvestingswet zijn belast, daarbij aan te geven gegevens verstrekken aan de aangewezen ambtenaren. Bij de regeling kunnen regels worden

gesteld met betrekking tot het tijdstip waarop, de frequentie waarmee en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt. Tevens kan bij de regeling worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven gevallen.

4. Rolopvatting Inspectoraat-Generaal VROM als toezichthouder

Leidend bij de inrichting van het interbestuurlijk toezicht door het Rijk c.q. het ministerie van VROM (dus ook bij de inrichting van het interbestuurlijk toezicht bij de Huisvestingswet), zijn met name de principes van goed toezicht zoals ze in de Kaderstellende Visie op Toezicht II (Minder last, meer effect) van oktober 2005 door het kabinet zijn vastgesteld (selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel).

De Kaderstellende visie op toezicht vertaalt zich voor het interbestuurlijk toezicht vanuit het ministerie van VROM als volgt.

Selectief. Door toepassing van risicoanalyse wordt het mogelijk om te inspecteren op thema's met de grootste risico's en het grootste effect. Door zoveel mogelijk gebruik te maken van andere vormen van (horizontale) verantwoording houdt het Inspectoraat-Generaal VROM de toezichtlasten laag.

Slagvaardig. Door effectief gebruik maken van vooral instrumenten als Compliance Assistance wordt het lerend vermogen van de medeoverheden vergroot. Maar als het moet is ook juridische interventie, zoals een verzoek tot handhavend optreden, op zijn plaats.

Samenwerkend. Met organen en toezichthouders van andere departementen zoekt de VROM Inspectie synergie door middel van afstemming, delen van informatie en methodeontwikkeling.

Onafhankelijk. Het Inspectoraat-Generaal VROM werkt als signalerend toezichthouder en doet vanuit die rol onafhankelijk onderzoek en stelt haar bevindingen ter beschikking aan anderen zoals de commissaris der koningin en de gemeenteraad. Het Inspectoraat-Generaal VROM geeft advies over eventuele (juridische) interventies.

Transparant. Het Inspectoraat-Generaal VROM werkt in specifieke projecten en in (meerjarren)plannen de strategische keuzen uit. Daarbinnen betreft de Inspectie vertegenwoordigers van medeoverheden bij de keuzes voor programmering van het toezicht. Ook het berichten in openbaarheid over haar toezichtresultaten draagt aan de transparantie bij.

Professioneel. Het Inspectoraat-Generaal VROM vergroot de eigen expertise, en zet in op het vergroten van het lerend vermogen bij medeoverheden. Het Inspectoraat past integere inspectiemethoden toe, waartoe hoor en wederhoor behoren.

VROM heeft over de voortgang van de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht II gerapporteerd ten behoeve van de eindejaarsbrief 2006 die de Minister van BZK binnenkort aan Tweede Kamer zal sturen.

5. Organisatorische voorzieningen

De gemeente is de eerst verantwoordelijke instantie voor het woonruimteverdelingsbeleid en voor het coördineren van de samenwerking met verhuurders en bouwers. In bepaalde opzichten spelen ook het Rijk en de provincie een belangrijke (toezicht)rol. Hieronder worden deze rollen uitgewerkt. Voor het toezicht op de naleving wijzen gemeenten en Rijk ambtenaren aan.

5.1. Gemeente

Op grond van artikel 75, eerste lid, wijzen burgemeester en wethouders ambtenaren aan die belast zijn met de toezicht op de naleving krachtens hetgeen in de Huisvestingswet is bepaald. In de praktijk betekent dit beoordelen of de vergunningplicht op basis van de Huisvestingsverordening wordt nageleefd, daarnaast of de uitvoering van de Huisvestingsverordening correct plaatsvindt, dan wel of het in de overeenkomst (art. 4) met verhuurders overeengekomene wordt nagekomen.

De Huisvestingswet schrijft geen generieke informatieverstrekking voor aan het Inspectoraat-Generaal VROM. Artikel 95 van de Woningwet kent wel een generieke informatieverstrekking en schrijft voor dat gemeenten het Inspectoraat-Generaal VROM informeren over alle besluiten en verordeningen die de volkshuisvesting betreffen. De specifieke informatieverstrekking is geregeld in de artikelen 60f, eerste lid en 60f, tweede lid, van de Huisvestingswet. Gemeenten dienen voor de in die artikelen benoemde taken informatie verstrekken aan de provincie.

5.2. Provincies

Het repressieve toezicht op de uitvoering en handhaving is opgedragen aan de door de Minister van VROM aan te wijzen ambtenaren. De provincie heeft op dit punt geen formele bevoegdheden.

De provincies hebben in de Huisvestingswet een belangrijke rol gekregen op het punt van de afstemming van het gemeentelijk woonruimteverdelingsbeleid binnen de regionale woningmarkt en tussen dat beleid en de bovengemeentelijke ruimtelijke ordening. Ter uitvoering van die afstemmingstaak kunnen de provincies, beleidsregels vaststellen omtrent de wijze waarop die gemeenten toepassing horen te geven aan de in de Huisvestingswet gegeven vergunningstelsels (huisvestings-, onttrekkings-, en splitsingsvergunning). Teneinde de uitvoering van beleidsregels te verzekeren, bevat de Huisvestingswet tevens een bevoegdheid voor de provincies tot het geven van een daartoe strekkende aanwijzing aan één of meer gemeenten. Op grond van artikel 6 van de Huisvestingswet zal een aanwijzing van het distributiebeestand steeds de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeven voor zover zij althans de gestelde huur- (Wet op de huurtoeslag) en kooprijsgrenzen (Wet bevordering eigenwoningbezit) te boven gaan.

In het verlengde van bovengenoemde taken op grond van de Huisvestingswet is de provincie een rol toebedacht bij de afstemming van de bij de woonruimteverdeling te hanteren criteria voor zover die gevolgen (zullen) hebben voor de toelating van woningzoekenden tot de plaatselijke en regionale woningmarkt (art. 13a, tweede lid, 13b, tweede lid).

Voorts heeft de provincie op grond van de Huisvestingswet de bevoegdheid in te grijpen wanneer gemeenten niet voldoen aan hun taakstellingen voor het huisvesten van verblijfsge-rechtigden. Gedeputeerde staten hebben de taak erop toe te zien dat de gemeenten uitvoering geven aan de voor hen geldende taakstelling. Indien gemeenten dat niet adequaat doen, dienen gedeputeerde staten over te gaan tot het huisvesten van de vergunninghouders op kosten van de betreffende gemeente (art. 60^e, eerste lid).

5.3. Rijk.

De rijksoverheid bepaalt de kaders waarbinnen de verdeling van woonruimte zich dient af te spelen. Daarnaast geeft de Huisvestingswet de Minister van VROM de bevoegdheid een gemeente zo nodig een aanwijzing te geven met het oog op de evenwichtige verdeling van de woonruimtevoorraad naar inkomen (art. 67). Concreet gaat het daarbij om de bevoegdheid de gemeenten ertoe aan te zetten een huisvestingsverordening in het leven te roepen of een huisvestingsverordening aan te passen in het belang van een passende huisvesting van woningzoekenden, gelet op hun inkomen. Het gaat hierbij om situaties waarin sprake is van een

aantoonbaar onevenwichtige verdeling van de woningvoorraad en het, zonder aanwijsbare redenen, niet of onvoldoende benutten door de gemeente van het aanwezige instrumentarium.

Van de vorenbedoelde bevoegdheid dient te worden onderscheiden de bevoegdheid die deze minister ook heeft om de gemeenten een aanwijzing te geven met het oog op de huisvesting van bijzondere categorieën van woningzoekenden (art. 68, tweede lid). Via dit instrument van de ministeriële aanwijzing kunnen bepaalde van rijkswege aangewezen groepen van woningzoekenden in noodsituaties een voorkeursbehandeling krijgen.

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft in het kader van de Huisvestingswet de bevoegdheid:

- * tot toezicht op de goedkeuringsbesluiten van provincies voor het hanteren van bindingseisen en het opheffen van de huur- en/of koopprijsgrenzen (art. 67);
- * tot toezicht op het hanteren van de Huisvestingswet door gemeenten en op de handhaving van gemeenten van hun eigen verordening of overeenkomst/convenant (art. 67);
- * tot toezicht op het handelen van provincies voor het nakomen van de gemeentelijke taakstellingen voor het huisvesten van verblijfsgerechtigden (art. 60^e, derde lid, 60f, tweede lid).
- * het toezicht op de uitvoering en de handhaving van de Huisvestingswet (art. 78, eerste lid).

6. Raakvlakken met andere beleidsterreinen

Er bestaan geen raakvlakken met toezichtarrangementen op belendende beleidsterreinen. Voor de inzichtelijkheid zijn de belendende beleidsterreinen hieronder wel in beeld gebracht.

6.1. Ruimtelijke Ordening.

Zoals in de inleiding is aangegeven is het uitgangspunt van de Huisvestingswet dat woningzoekenden in Nederland zich in principe overal moeten kunnen vestigen. In iedere gemeente wordt voldoende ruimte geboden om te voorzien in de natuurlijke bevolkingsaanwas. Dit geldt ook voor het landelijk gebied, waar vooral starters en ouderen moeite hebben aan een geschikte woning te komen, waardoor de sociale samenhang onder druk komt te staan. Met de Huisvestingswet hebben gemeenten onder voorwaarden een instrument in handen om woningen toe te kunnen wijzen aan woningzoekenden met lokale binding. Aangegeven is dat de reden waarom bepaalde groepen in Nederland voorrang kunnen krijgen sterk dient te zijn: economisch gebonden vanwege de noodzakelijke beperking van de mobiliteit, en woningzoekenden die een goedkope of dure woning achterlaten (doorstromingsmotief). Als bindingseisen gesteld mogen worden, dan alleen voor de ingezetenen van de regio. Alleen in uitzonderlijke gevallen zullen regionale bindingseisen de druk van buiten het restrictief beleidsgebied niet kunnen opvangen: voor die speciale gevallen kunnen lokale bindingseisen worden toegestaan. Het toezicht op de uitvoering is geregeld binnen de Huisvestingswet.

6.2. Besluit beheer sociale-huursector (Bbs-h)

Zowel in het Bbs-h als in de Huisvestingswet staan bepalingen inzake de toewijzing van woonruimte. Beide bepalen dat goedkope woonruimte met voorrang toegewezen wordt aan huishoudens met lage inkomens (de doelgroep). De Huisvestingswet is gericht op gemeenten, maar heeft wel gevolgen voor corporaties, omdat gemeenten naast het maken van afspraken de mogelijkheid hebben dwingende regels te stellen. Het Bbs-h is gericht op de sociale verhuurders (en niet op de particuliere verhuurders) en is ook van kracht indien gemeenten geen huisvestingsverordening op grond van de Huisvestingswet hebben.

De regels in het Bbs-h vormen de basis voor de sociale verhuurders. Gemeenten kunnen het daarbij laten indien zij de op grond van die regels geformuleerde prestaties in hun praktijk voldoende achten.

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om aanvullende regels te stellen voor (een deel van) het corporatiebezit. Dit indien de situatie op de woningmarkt en of de verhouding met de plaatselijk werkzame (sociale) verhuurders dat vergt. In het uiterste geval kunnen gemeenten via de Huisvestingswet zoveel regels stellen, dat naleving van het Bbs-h op dit punt gewaarborgd is. Tevens zijn de mogelijkheden van de Huisvestingswet van belang om zodanig maatregelen te nemen voor andere verhuurders en voor het eigen-woningbezit. Naast dit alles heeft de gemeente een instrument in handen om ervoor zorg te dragen dat goedkope woningen aan de minder daadkrachtigen worden toegewezen waardoor het beroep op huursubsidie zo beperkt mogelijk blijft.

6.3. Integratiebeleid.

Om de integratie en participatie van verblijfsgerechtigden te bevorderen is vastgelegd dat elke gemeente naar rato van inwonersaantal statushouders opvangt. Na huisvesting in reguliere woongelegenheden kan het proces beginnen van inburgeren, werk zoeken, ontwikkelen van sociale netwerken, scholing etc., terreinen waar de gemeente in medebewind of vanuit een regierol opereert. De huisvesting in gemeenten ontlast het Rijk van langdurig verblijf in dure centrale opvang.

7. Toepassing in de praktijk van de generieke instrumenten.

Bij de beschrijving van de toepassing in de praktijk van de verschillende interbestuurlijke toezichtarrangementen is, zoals in de inleiding is aangegeven, de focus vooral gericht op de praktijkervaring met het toezicht op het huisvesten door gemeenten van verblijfsgerechtigden. Alleen waar duidelijke bovengemeentelijke belangen (regionale afstemming, vrijheid van vestiging, categorieën woningzoekenden die bemoeienis van rijkswege vergen) in het geding zijn, is te denken aan een bevoegdheid voor hogere overheden om in de gemeentelijke beleidsvrijheid in te grijpen. Waar dit gebeurt, ligt het in de rede die belangen steeds nadrukkelijk te noemen, opdat de bemoeienis van die hogere overheden ook tot de behartiging van die belangen zal worden beperkt en niet zal kunnen uitgroeien tot een algemeen toezicht op het gemeentelijk beleid.

Mogelijkheden voor interventies zijn neergelegd in de wetgeving (waaronder De Grondwet, Algemene wet bestuursrecht, Gemeentewet, Provinciewet). Zij bieden generieke/algemeen werkende instrumenten ten behoeve van interbestuurlijk toezicht.

Spontane vernietiging/schorsing.

Uitgangspunt is dat het instrument spontane vernietiging en schorsing terughoudend wordt toegepast. Het repressieve instrument vernietiging strekt er voornamelijk toe dat door de Kroon kan worden ingegrepen wanneer een decentraal lichaam zijn grondwettelijke mandaat (bevoegdheid) heeft overschreden en een besluit heeft genomen dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Daarmee wordt het eigen terrein waarop een decentraal orgaan in beginsel naar eigen inzicht kan handelen, begrensd door de Grondwet, het recht, Europese regelgeving en het algemeen belang.

Spontane vernietiging is een ultimum remedium. Dit wordt niet ingezet zolang:

- het besluit nog herroepbaar is of correctie in het kader van het democratische besluitvormingsproces mogelijk is,

- tegen het besluit nog bezwaar of beroep openstaat (maar schorsing is mogelijk als bezwaar of beroep materieel niet tot een oplossing kunnen leiden),
- er bijzondere toezichtinstrumenten bestaan die materieel tot een oplossing kunnen bijdragen.

Spontane vernietiging leidt tot vernietiging van het betrokken besluit en een besluit wordt geschorst om een mogelijke vernietiging te onderzoeken. In deze zin zijn spontane vernietiging en schorsing een 'negatief' instrument. Het stok-achter-de-deur-karakter van het instrument is niet groot. De rijksoverheid zit achteraan in het proces van besluitvorming. Het bevoegd gezag (gemeente of provincie) moet in bepaalde gevallen gedwongen kunnen worden om een besluit met een bepaalde inhoud te nemen en dat kan met dit instrument niet. Indien overheden willen onderzoeken of er reden bestaat om een besluit te vernietigen, kan het instrument schorsing worden gebruikt. Hiermee wordt de werking van een besluit uitgesteld totdat de overheid een oordeel heeft kunnen vormen. Het instrument schorsing kan niet los worden gezien van het instrument vernietiging.

Taakverwaarlozingsregelingen

De toepassing van de taakverwaarlozingsregelingen kent in nog sterkere mate een terughoudende aanpak. De regelingen houden in dat bij taakverwaarlozing door burgemeester en wethouders wordt opgetreden door gedeputeerde staten namens burgemeester en wethouders en bij taakverwaarlozing door gedeputeerde staten door de Minister van VROM namens gedeputeerde staten.

Blijkens literatuur en bestuurspraktijk kan worden gesteld dat pas van de voor toepassing van artikel 124 Gemeentewet en het parallelle artikel 121 van de Provinciewet vereiste taakverwaarlozing kan worden gesproken wanneer sprake is van structurele verwaarlozing van de taak, een bestuurscrisis of een structurele misstand als gevolg van falend beleid. De regelingen voor taakverwaarlozing zijn in de historie zeer weinig toegepast. Het stok-achter-de-deur-karakter van de als zwaar ervaren taakverwaarlozingsregelingen is daarom én vanwege het tijdstip wanneer de rijksoverheid kan ingrijpen marginaal.

In het kader van de Huisvestingswet is geen ervaring opgedaan met de generieke instrumenten omdat deze instrumenten in hun huidige vorm veel te zwaar zijn voor het doel waarvoor ze zouden moeten worden ingezet.

8. Toepassing in de praktijk van de specifieke instrumenten.

8.1. Inleiding

De handhaving van de Huisvestingswet is op alle niveaus, gemeenten, provincies en Rijk in de uitvoering beperkt gebleven (zie inleiding). Deze beperkte handhaving op alle niveaus is te wijten aan de problemen met de uitvoering en de handhaving van de Huisvestingswet. Daarom is kort na inwerkingtreding van de wet (1993) een wetwijziging ingezet, waarmee in 1995 is begonnen⁶. Met deze wetwijziging (wetsvoorstel doorwerking ruimtelijk beleid) werd beoogd enkele onduidelijkheden in de wet weg te nemen⁷.

⁶ Kamerstukken II 1994/95 23 900 XI, nr. 75 en 24 400 XI, nr. 46 en Kamerstukken I 1997/98, 25 334, no. 324, met novelle Kamerstukken I 1999/2000, 26 471, nr. 172.

⁷ Het betrof hier interpretatieverschillen met gemeenten en provincies met betrekking tot de gehanteerde koopprijsgrenzen, de weinig transparante woonruimteverdeling, alsmede het verschil in interpretatie over het toepassen van bindingseisen. In dit wetsvoorstel zijn onder

Gedurende de periode van de behandeling van het wetsvoorstel 'doorwerking ruimtelijk beleid' heeft het ministerie van VROM de Huisvestingswet niet actief gehandhaafd, met uitzondering van het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden. Er is slechts selectief op signalen gereageerd. Dit omdat VROM immers in afwachting was van een wijziging die de handhaafbaarheid zou verbeteren.

Dit betekent concreet dat VROM vanaf 1995 niet stelselmatig de (vermoedens van) overtredingen van de Huisvestingswet heeft geregistreerd (informatieverzameling als onderdeel van toezicht). Dat maakt een volledige en op traceerbaar vastgelegde feiten te herleiden weergave van de concrete handhavingspraktijk onmogelijk. Om toch aan het verzoek van de Commissie Oosting tegemoet te komen zijn onderstaand de indrukken weergegeven van de praktijk situatie, zoals het Inspectoraat-Generaal VROM die in de loop der jaren heeft opgedaan. De omvang wordt vooral beschreven in termen van: vaak, soms, enkele.

Inmiddels is als gevolg van veranderende inzichten en in afwachting van een herziening van de Huisvestingswet het betreffende wetsvoorstel (doorwerking ruimtelijk beleid) uit 1995 ingetrokken⁸. Een wetswijziging wordt echter nog steeds nodig geacht. In de bijgesloten begeleidende brief bij de evaluatie van de Huisvestingswet aan de Tweede Kamer d.d. 2 juni 2004⁹ (bijlage V), is geconcludeerd dat de resultaten van de evaluatie van de Huisvestingswet, de conclusies uit de VROM-herijking en enkele maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding zijn geweest om aan de Tweede Kamer aan te geven dat de Huisvestingswet grondig en totaal zal worden herzien.

Tijdens het Algemeen Overleg hierover op 7 september 2004 heeft de Minister van VROM aangegeven te komen met een kader voor de nieuwe Huisvestingswet. In verband met de afstemming met andere dossiers, met name het huurbeleid, zijn deze kaders nog niet aan de Tweede Kamer aangeboden. Onlangs heeft de Minister van VROM toegezegd de kaders van de Huisvestingswet binnen enkele maanden aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Ondertussen is de Huisvestingswet in 2005 gewijzigd waarbij de bepalingen met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden werden aangepast¹⁰. Zoals hierboven reeds vermeld en in hoofdstuk 8.3 valt te lezen, wordt er op dit onderwerp uit de Huisvestingswet wel gehandhaafd.

In het kader van de doorlichting is getracht, ondanks bovengenoemde beperkingen, een overzicht te geven van de toepassing in de praktijk van de specifieke toezichtarrangementen.

8.2. Goedkeuring van gedeputeerde staten

Uit de praktijk blijkt dat de onderlinge afstemming tussen gemeenten binnen een zelfde woningmarktgebied onvoldoende plaatsvindt, maar gedeputeerde staten wel goedkeuring verleend. De lokale woningmarkt kan door de gestelde bindingseisen en kooprijsgrenzen worden afgegrensd. Veel gemeenten hebben vanuit hun eigen standpunt gezien vaak geen belang bij een open (al dan niet regionale) markt.

meer de toetsingscriteria voor het stellen van bindingseisen strakker geformuleerd. Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel bleek een tweede novelle noodzakelijk vanwege de synchronisatie van het wijzigingsvoorstel met de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

⁸ Bij brief van 22 november 2004 heeft de Minister van VROM kenbaar gemaakt dat zij het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet (doorwerking ruimtelijk beleid) (Kamerstukken, 25 334) en wijziging van de wet tot wijziging van de Huisvestingswet (Kamerstukken, 26471) heeft ingetrokken.

⁹ Kenmerk DBO2005050847.

¹⁰ Stb. 2005, 136.

Voorts is in een aantal gemeenten beleid ontwikkeld dat zich niet met de Huisvestingswet verdraagt. Vaak zijn (democratisch niet controleerbare) afspraken gemaakt met corporaties en bouwers/projectontwikkelaars over de toewijzing van woonruimte aan eigen bewoners bij nieuwe huur- en koopprojecten. Provincies worden geconfronteerd met klachten over deze privaatrechtelijke afspraken van gemeenten met andere partijen op het terrein van de woningmarkttoelating (bindingseisen). De provincie heeft echter onvoldoende mogelijkheden om dergelijke afspraken te toetsen (gebrek aan informatie, interpretatieverschillen, geen toezicht-ambtenaren) of in te grijpen.

Daarnaast zijn er enkele provincies die aan alle gemeenten toestemming hebben verleend voor het stellen van regionale of lokale bindingseisen. Daarmee wordt de vrijheid van vestiging voor woningzoekenden onnodig beperkt. Dit is in strijd met Europese regelgeving (vrijheid van vestiging).

8.3. In de plaats treden en rapportageverplichting

In de plaats treden

Overeenkomstig artikel 60b van de Huisvestingswet dragen burgemeester en wethouders zorg voor de voorziening in de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. De Minister van VROM constateerde in 2002, naar aanleiding van het rapport ("De Taken Hersteld") van de Werkgroep Huisvesting Statushouders, dat het toezicht op het huisvesten van verblijfsgerechtigden door gemeenten en waar nodig de handhaving onvoldoende gestalte krijgen¹¹. Gedeputeerde staten hebben de taak erop toe te zien dat de gemeenten uitvoering geven aan de voor hen geldende taakstelling. Indien gemeenten dat niet adequaat doen, dienen gedeputeerde staten over te gaan tot het huisvesten van de verblijfsgerechtigden op kosten van de betreffende gemeente. Deze wettelijke plicht werd niet actief ingevuld¹² (bijlage IV). Dat werd in de hand gewerkt door het ontbreken van een adequaat handhavinginstrumentarium voor het Rijk. Indien een gemeente niet voldeed aan haar verplichting en gedeputeerde staten niet voorzien in het huisvesten van de verblijfsgerechtigden op kosten van de gemeente stond het Rijk met lege handen. Het Rijk had tot de wijziging van de Huisvestingswet in 2005, waarbij de bepalingen met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden werden aangepast¹³, geen instrumenten om uitvoering van de taak door de provincie af te dwingen. Na deze wetswijziging is het voor de Minister van VROM mogelijk, in die gevallen waarin gedeputeerde staten nalaten te voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigden, zelf te voorzien in de huisvesting van de betreffende verblijfsgerechtigden op kosten van de provincie.

¹¹ Om zicht te kunnen krijgen op mogelijke maatregelen bij de huisvesting van statushouders (oude term voor verblijfsgerechtigden) is in het bestuurlijk overleg van 5 december 2001 tussen het Rijk, IPO en VNG is besloten tot de instelling van een werkgroep bestaande uit de Ministeries van VROM, BZK en Justitie, de VNG, het IPO, het COA en Aedes. Deze werkgroep, genaamd de Werkgroep Huisvesting Statushouders, heeft in april 2002 gerapporteerd over de mogelijkheden tot versnelling van de uitplaatsing van verblijfsgerechtigden vanuit de centrale opvang naar de afzonderlijke gemeenten.

Het rapport van de werkgroep bevat een analyse van de volkshuisvestelijke situatie en de optredende knelpunten bij de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de afzonderlijke gemeenten en geeft een aantal voorstellen voor verbetering van de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

¹² Zie memorie van toelichting bij de wetswijziging van 2005, waarbij de bepalingen met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden werden aangepast, in bijlage IV.

¹³ Stb. 2005, 136.

Het beoogde doel is de huisvesting van verblijfsgerechtigden in reguliere woongelegenheden te bevorderen zodat de integratie van deze personen kan plaatsvinden. Op deze wijze wordt ook de dure centrale opvang ontlast.

In 2006 heeft de minister geconstateerd dat vier toezichthouders (3 provincies, 1 WGR-pus-regio) hun toezichtstaak niet conform de wettelijke voorschriften hebben vervuld. Deze toezichthouders hadden grote schroom om in de plaats van nalatige gemeenten in de huisvesting te voorzien. Terwijl bij andere toezichthouders gebleken is dat alleen al het in gebreke stellen van de gemeente meestal voldoende is om de gemeente alsnog haar taakstelling te laten realiseren. De vier toezichthouders hebben na de ingebrekestelling allemaal een intensivering van hun toezicht op gemeenten ingezet.

Rapportageverplichting

Vóór de wetswijziging van 2005 gaf het tijdstip van de gemeentelijke rapportage aan de provincie (8 weken vóór het eind van de taakstellingsperiode) geen inzicht of aan het eind van de halfjaarlijkse periode ook daadwerkelijk uitvoering is gegeven aan de taakstelling. De in de wetswijziging van 2005 vastgelegde rapportage (binnen vier weken na afloop van het kalenderhalfjaar) geeft die duidelijkheid wel. Voor de provincie is daarmee duidelijk of het in de wet imperatief vastgelegde ingrijpen nodig is. Alle toezichthouders hebben aan hun rapportageplicht voldaan. De rapportages voorzien in de behoefte van het Inspectoraat-Generaal VROM.

8.4. Aanwijzingsbevoegdheid gedeputeerde staten

In de praktijk is er door geen enkele provincie gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid. Provincies geven aan de aanwijzingsbevoegdheid uit de Huisvestingswet een te zwaar instrument te vinden waar het gaat om de woonruimteverdeling. Men komt er in overleg met gemeenten meestal wel uit (package deal). De wettelijke bevoegdheden werken daarbij als onmisbare stok-achter-de-deur.

Wel zijn er door één provincie beleidsregels (waarin regionale bindingseisen zijn opgenomen) opgesteld waardoor vestiging in die provincie voor niet-ingezetenen zeer beperkt wordt. Er kan worden geconstateerd dat deze beleidsregels op gespannen voet staan met de Huisvestingswet en het uitgangspunt van "vrijheid van vestiging".

8.5. Aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM

Indien de Minister van VROM vindt dat een gemeente onvoldoende rekening houdt met het passend (betaalbaar) huisvesten van de lagere inkomensgroepen (de doelgroep) kan op grond van de Huisvestingswet een ministeriële aanwijzing gegeven worden (artikel 67 van de Huisvestingswet). Er is sinds de inwerkingtreding van de Huisvestingswet (juli 1993) geen sprake geweest van ministeriële aanwijzingen op grond van artikel 67. Dat er geen gebruik is gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid door de Minister van VROM is mede veroorzaakt doordat kort na de totstandkoming van de wet is besloten deze te repareren c.q. te herzien. Dit resulteerde in een zeer beperkte toezicht op dit onderwerp uit de wet.

8.6. Toezicht

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft in de praktijk het interbestuurlijk toezicht en de actieve handhaving opgeschort en beperkt zich, m.u.v. het toezicht op de huisvesting van verblijfsgerechtigden tot het optreden bij signalen van derden. Voor de uitgangspunten van de rol van de inspectie verwijs ik u naar de uitgangspunten in bijlage III. In deze bijlage worden de algemene uitgangspunten geformuleerd voor de praktijk van het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM zoals die ook voor de Huisvestingswet worden gehanteerd.

Na de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM in 2002 is besloten het toezicht vooralsnog te concentreren op politiek relevante, niet discutabele onderdelen van de Huisvestingswet (m.n. de huisvesting van verblijfsgerechtigden). Vanaf 2002 is de aandacht tevens gericht op het fenomeen onrechtmatige bewoning en met name een van de verschijningsvormen daarvan, de illegale (onder)verhuur van woningen. Gemeenten bestrijden illegale onderverhuur vaak in samenhang met huisjesmelkerij en het (onveilig) huisvesten van illegalen. Het Inspectoraat-Generaal VROM stimuleert gemeenten die onvoldoende actief zijn op dit vlak door het aanreiken van instrumenten (compliance assistance). Vanuit de Huisvestingswet gaat het dan om specifieke toezichtacties, gericht op gemeenten die (soms onbewust) minder actief zijn wat betreft de bestrijding van onrechtmatige bewoning.

9. Tot slot

Generieke instrumenten.

In het kader van de Huisvestingswet is geen ervaring opgedaan met de generieke instrumenten omdat deze instrumenten in de huidige situatie te zwaar zijn voor het doel waarvoor ze zouden moeten worden ingezet. Alleen waar duidelijke bovengemeentelijke belangen in het geding zijn, is te denken aan een bevoegdheid voor hogere overheden om in de gemeentelijke beleidsvrijheid in te grijpen. Waar dit gebeurt, ligt het in de rede die belangen steeds nadrukkelijk te noemen, opdat de bemoeienis van die hogere overheden ook tot de behartiging van die belangen zal worden beperkt en niet zal kunnen uitgroeien tot een algemeen toezicht op het gemeentelijk beleid.

- Spontane vernietiging leidt tot vernietiging van het betrokken besluit en een besluit wordt geschorst om een mogelijke vernietiging te onderzoeken. In deze zin zijn spontane vernietiging en schorsing een 'negatief' instrument. Het stok-achter-de-deur-karakter van het instrument is niet groot. De rijksoverheid zit achteraan in het proces van besluitvorming. Het bevoegd gezag (gemeente of provincie) moet in bepaalde gevallen gedwongen kunnen worden om een besluit met een bepaalde inhoud te nemen. Indien overheden willen onderzoeken of er reden bestaat om een besluit te vernietigen, kan het instrument schorsing worden gebruikt. Hiermee wordt de werking van een besluit uitgesteld totdat de overheid een oordeel heeft kunnen vormen. Het instrument schorsing kan niet los worden gezien van het instrument vernietiging.
- Blijkens literatuur en bestuurspraktijk kan worden gesteld dat pas van de voor toepassing van artikel 124 van de Gemeentewet en het parallelle artikel 121 van de Provinciewet vereiste taakverwaarlozing kan worden gesproken wanneer sprake is van structurele verwaarlozing van de taak, een bestuurscrisis of een structurele misstand als gevolg van falend beleid. De regelingen voor taakverwaarlozing zijn in de historie zeer weinig toegepast. Het stok-achter-de-deur-karakter van de als zwaar ervaren taakverwaarlozingsregelingen is daarom én vanwege het tijdstip wanneer de rijksoverheid kan ingrijpen marginaal.

Specifieke instrumenten

In algemene zin kan over de specifieke toezichtarrangementen worden opgemerkt dat de specifieke toezichtarrangementen gericht op de taken zijn toegesneden dan de generieke instrumenten en daarom geschikter zijn om als stok-achter-de-deur te functioneren.

De Huisvestingswet is in hoge mate gedecentraliseerd, de provincie ziet toe bij bovenlokale belangen, het Rijk ziet toe op de provincie en bij rijksbelangen. Het onderdeel huisvesten van verblijfsgerechtigden uit de Huisvestingswet is daarbij een voorbeeld van getrappt interbestuurlijk toezicht.

De volgende motieven zijn te geven voor de rol van het Rijk in het interbestuurlijk toezicht op het terrein van de Huisvestingswet:

1. Het bewaken van hogere belangen (bv. Het in noodgevallen met voorrang huisvesten van Nederlanders die terugkeren uit oorlogsgebieden of rampgebieden).
2. Het voorkómen van patstellingen tussen overheden (bv. het stellen van bindingseisen door buurgemeenten), belangenverstrengeling (de gemeente die optreedt als eigenaar van grond en de grond onder voorwaarde van een het verkrijgen van een huisvestingsvergunning verkoopt) en vermijden van conflict van belangen tussen overheden (de gemeente kan belang hebben bij vrijheid van vestiging terwijl de provincie bindingseisen stelt).
3. Optreden als onafhankelijke partij ingeval de provincie zelf regionale belangen heeft bij de toepassing van de wetgeving waar zij gemeenten op moeten beoordelen.
4. De rol van het Rijk beperkt zich tot toezichthouder achteraf. In uitzonderlijke gevallen moet het Rijk de mogelijkheid behouden om aan dit toezicht consequenties te verbinden. Met het oog daarop geeft de Huisvestingswet de Minister van VROM de bevoegdheid een aanwijzing te geven, waaraan gemeenten verplicht zijn te gehoorzamen. Deze ministeriële aanwijzing kan betrekking hebben op de passende huisvesting van de doelgroep. Als huisvesting van de doelgroep als gevolg van schaarste of dreigende schaarste aan in het bijzonder goedkope woningen in gevaar komt, is ingrijpen van de Minister van VROM in de woonruimteverdeling gerechtvaardigd.

Er kan op dit moment nauwelijks aan de hand van een brede praktijk worden vastgesteld of de gekozen methodiek verandering behoeft.

Gebleken is via diverse (informele) kanalen dat gemeenten de huidige regelgeving van woonruimteverdeling bij de uitvoering vaak niet in acht wordt genomen (vrijheid van vestiging, kooprijsgrenzen, verblijfsgerechtigden) en dat het gemeentelijk nalevingstoezicht op de Huisvestingswet bij veel gemeenten tekortschiet. Met het oog op het belang van een goede woonruimteverdeling is een nalevingstoezicht van provincie of Rijk op gemeenten nodig.

Een en ander onderbouwt op dit moment zeker de noodzaak van interbestuurlijk toezicht. De wijze waarop dit vorm dient te krijgen wordt bij de herziening van de Huisvestingswet in overleg met de vertegenwoordigers van de provincies, de gemeenten en betrokken maatschappelijke organisaties ontwikkeld. Hierbij zullen naast de resultaten uit de evaluatie, de in de doorlichting meegenomen rol van toezichthouder, de uitgangspunten en ervaringen van de Commissie Oosting worden gehanteerd. Tevens zal het Ministerie van BZK bij de ontwikkeling van de interbestuurlijke toezichtarrangementen in de nieuwe Huisvestingswet worden betrokken.

Bijlage I transponeringstabel

VROM notitie	
H3	<p>1.1. Inventariseer alle bestaande specifieke toezichtarrangementen per (door de commissie gekozen) beleidsterrein onder uw verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het om zowel de arrangementen als neergelegd in algemeen verbindende voorschriften als de invulling van de desbetreffende bevoegdheden in eigen beleidsregels ten behoeve van het gebruik van deze bevoegdheden.</p> <p>Onderscheid moet worden gemaakt tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in <i>bestaande</i> wetgeving neergelegde arrangementen (waarmee intussen ervaring is opgedaan, zodat de beantwoording mede informatie kan opleveren over de praktijk op dit punt, alsmede een evaluatie - ex post - ervan kan bevatten); - arrangementen die zijn opgenomen in <i>wetsvoorstellen</i> die nog in ontwikkeling of behandeling zijn (zodat de beantwoording alleen betrekking kan hebben op de motivering, bezien vanuit het stappenplan-Alders, en een evaluatie ex ante). <p>1.2. Geef per toezichtvorm aan wat het toezicht omvat: verwerving van informatie; beoordeling van informatie; interventie.</p> <p>1.3. Geef per toezichtvorm aan of en in hoeverre het toezicht strekt tot verplichtingen van provincies, gemeenten, wgr-regio's en waterschappen tot het geven van informatie en het afleggen van verantwoording.</p>
H4	<p>1.4. Geef per toezichtvorm aan vanuit welke opvatting over uw rol als toezichthouder het toezicht wordt uitgeoefend. Voor zover dienaangaande beleid is neergelegd in documenten (bv. beleidsregels; beleidsnota's): geef dit weer.</p>
H5	<p>1.5. Geef per toezichtvorm aan welke organisatorische voorzieningen zijn getroffen voor dit toezicht.</p>
H6	<p>1.6. Geef, waar van toepassing, per toezichtarrangement aan met welke interbestuurlijke toezichtarrangementen op belendende beleidsterreinen raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3).</p>
H6	<p>1.7. Geef, waar van toepassing, per toezichtarrangement aan met welke andere vormen van toezicht (nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht) raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3).</p>
H7	<p>2.1. Beschrijf de praktijk van de eventuele toepassing op het betreffende beleidsterrein van de generieke instrumenten (schorsing / vernietiging, in de plaats treden bij taakverwaarlozing) uit de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet.</p> <p>Ga daarbij in op: aard, frequentie, aanleiding, beleidsmatig effect, geschillen;</p>
H8	<p>2.2. beschrijf de praktijk van de toepassing van de geïnventariseerde specifieke toezichtarrangementen. Ga daarbij in op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aard/wijze van uitvoering; - frequentie van de onderzoeken/beoordelingen en van eventuele interventies; - aanleiding tot de toepassing van toezichtinstrumenten; ; - zicht op bestuurlijke lasten van e.e.a. bij ondertoezichtgestelden; - beleidsmatige effecten van interventies; - eventuele geschillen, en hun beslechting/oplossing. <p>Motiveer daarbij, in het algemeen en waar mogelijk ook per geval/deelgebied/onderwerp:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. of/waarom de basisinstrumenten <u>niet</u> toereikend waren, of zouden kunnen zijn geweest. b. of/waarom andere instrumenten voor kwaliteitszorg (zoals horizontale verantwoording of interne controle) niet toereikend waren, of zouden kunnen zijn geweest.
H9	<p>3.1. Beoordeel het nut van behoud of instellen van de onder 1.1. geïnventariseerde specifieke arrangementen, gelet op de ratio van hun bestaan als zodanig en op de ervaringen (positief en negatief) van u zelf, alsmede (voor zover u bekend) van de ondertoezichtstaanden in de praktijk van de toepassing van deze arrangementen.</p> <p>Verricht die beoordeling door een grondige/uitgewerkte toets aan het normatieve kader dat is neergelegd in het stappenplan-Alders.</p> <p>3.2. Geef per specifiek arrangement aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Wat naar uw oordeel niet kan/mag veranderen. <p>Motiveer dit standpunt grondig in het licht van het bestaan van de generieke instrumenten alsmede van horizontale vormen van kwaliteitszorg, daarbij uitgaande van het normatieve kader in het stappenplan-Alders.</p> <p>3.2. Geef per specifiek arrangement aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> b. Waar/wat naar uw oordeel op zichzelf wél veranderd kan/mag worden. <p>Werk dit uit naar de vraag of dan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kan worden volstaan met de generieke instrumenten, al dan niet in combinatie met andere, meer horizontale vormen van kwaliteitszorg, dan wel

	<p>- of niettemin behoefte blijft bestaan aan vormen van specifiek toezicht, en zo ja: welke precies. Afhankelijk van organisatie Motiveer in dit laatste geval uw standpunt grondig in het kader van het de normatieve uitgangspunten in het stappenplan-Alders.</p> <p>c. Geef waar nodig/van toepassing aan welke randvoorwaarden en/of flankerende voorwaarden moeten worden gesteld voor de verandering als bedoeld onder 3.2.b.Motiveer ook dit standpunt grondig in het kader van het normatieve kader in het stappenplan.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bijlage II overzicht toezichtarrangementen

A. Onderstaand overzicht geeft een schematische weergave van alle artikelen van de Huisvestingswet waarin de diverse door de Commissie Oosting onderkende toezichtarrangementen zijn opgenomen.

	Verwerving van informatie	Beoordeling van info.	Interventie	interventie-actor	getrapt toezicht
<i>Goedkeuring GS</i>					
art. 6, lid 4		(x)	x	GS	
art. 13a, lid 2		(x)	x	GS	
art. 13b, lid 2		(x)	x	GS	
<i>In plaats treden</i>					
art. 60e, lid 1			x	GS	
art. 60e, lid 3			x	Min. VROM	x
<i>Rapportageverplichting</i>					
art. 60f, lid 1	x			GS	
art. 60f, lid 2	x			Min. VROM	x
<i>Aanwijzingsbevoegdheid</i>					
art. 61, junct. 64			x	Prov. St./GS	
art. 67			x	Min. VROM	
art. 68, lid 2			x	Min. VROM	
<i>Toezicht</i>					
art. 75, lid 2		x	x	Min. VROM	
art. 78, lid 1 en lid 3		x	x	Min. VROM	

B. Onderstaand overzicht geeft per toezichtsartikel een schematische weergave van de verplichting tot informatievoorziening en verantwoordingsplicht opgesplitst naar overheidsorgaan.

Verplichtingen van	provincies		gemeenten	
	info	verantw	info	verantw
art. 6, lid 4				x
art. 13a, lid 2				x
art. 13b, lid 2				x
art. 60e, lid 1				x
art. 60e, lid 3		x		
art. 60f, lid 1			x	
art. 60f, lid 2	x			
art. 61, junct. 64				x
art. 67				x
art. 68, lid 2				x
art. 75, lid 2				
art. 78, lid 1 en lid 3				

Bijlage III overzicht praktijk van het interbestuurlijk toezicht.

A. Prioriteitenstelling bij interbestuurlijk toezicht.

Het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM is – evenals het toezicht op de naleving – selectief. De Inspectie hanteert de volgende criteria voor de prioriteitenstelling:

- een politieke wens (inclusief verzoek van de bewindslieden),
- gevolgen,
- integriteit van het bestuur van een overheidsinstantie of bedrijf,
- onrust onder burgers - voorbeeld stellen / precedentwerking door iets/niets te doen in een bepaalde situatie,
- voorbeeld stellen/precedentwerking door iets/niets te doen in een bepaalde situatie.

Bij het stellen van prioriteiten speelt een belangrijke rol de vraag in welke mate concrete maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost, die door signalen van derden (burgers, andere overheden, media) of door eigen constatering van de inspectie bekend worden.

A.1. Landelijk uniform, en regionaal maatwerk.

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.

A.2. Interventiestrategie.

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft een interventiestrategie ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden bepaald welke interventies in welke situatie passend en effectief zijn. Bij nieuwe projecten wordt steeds nagegaan welke doelen (in termen van het verbeteren van naleving) moeten worden gesteld, wat de bijdrage kan zijn van het Inspectoraat-Generaal VROM aan het oplossen van een maatschappelijk probleem, hoe kan worden samengewerkt met andere rijksinspecties, en er wordt een analyse gemaakt van de doelgroep waarop de acties zich richten. Dit geldt zowel bij toezicht op de naleving in gevallen waarin het Inspectoraat-Generaal VROM bevoegd is om bestuursrechtelijk handhavend op te treden, als bij interbestuurlijk toezicht. Compliance assistance kan een effectief interventie-instrument zijn als de nalevingstekorten (mede) gevolg zijn van onvoldoende kennis. Het hanteren van compliance assistance gebeurt in verschillende vormen, en is er steeds op gericht om door overdracht van kennis en informatie bij te dragen aan een betere naleving van de VROM-regelgeving. Het kan van toepassing zijn op ondersteuning van overheden, individuele bedrijven als ook op branches van bedrijven. Als niet-naleven een gevolg is van niet-willen worden uiteraard de interventiemiddelen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gehanteerd (bij eerstelijns toezicht) en (in het kader van interbestuurlijk toezicht) het instellen van beroep tegen weigering van een bestuur om bv. een vergunning te wijzigen of om handhavend op te treden. Bovendien kan een gemeente of provincie onder verscherpt toezicht worden gesteld.

A.3. Samenwerking met andere ministeries en rijksdiensten.

Met het oog op vermindering van toezichtslast, efficiencywinst en/of slagvaardigheid werkt het Inspectoraat-Generaal VROM in toenemende mate samen met andere rijksinspecties en diensten. Dit geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht. Vanuit de Huisvestingswet gaat het dan om thema's als onrechtmatige bewoning (illegale doorverhuur, huisjesmelkerij en recent de huisvesting van tijdelijke werknemers), waarbij samenwerking plaatsvindt met Arbeidsinspectie, CWI en Vreemdelingenpolitie. Voorts is relevant de huisvesting van verblijfsgerechtigden (Justitie, COA en de IND).

A.4. Signalen burgers

In lijn met de kabinetsdoelstelling om de kloof tussen overheid en burgers te verkleinen wordt veel aandacht geschonken aan signalen van de burgers. De minister en het Inspectoraat-Generaal VROM bereiken veel signalen over (vermeende) tekorten in de uitvoering en de naleving van de VROM-regelgeving. Dergelijke signalen worden onderzocht door het Inspectoraat-Generaal VROM. Soms komt na onderzoek naar voren dat sprake is van een meer structureel probleem, en leidt dit ertoe dat een regionaal of landelijk thematisch onderzoek wordt ingesteld. Soms blijkt sprake te zijn van een specifiek probleem, waarbij interventie van de kant van de inspectie nodig is. Een dergelijke interventie kan in de praktijk inhouden dat nadere informatie wordt ingewonnen bij het betrokken bestuursorgaan, overleg en/of bemiddeling plaats vindt, en soms ook dat het Openbaar Ministerie wordt ingeschakeld en/of een verzoek tot handhaving wordt gedaan zonodig uitmondend in een beroep bij de bestuursrechter.

A.6. Gemeenteonderzoeken.

In 2003 is het Inspectoraat-Generaal VROM begonnen met het uitvoeren van integrale onderzoeken naar de uitvoering van de VROM-regelgeving door gemeenten. Jaarlijks vindt het onderzoek plaats bij ongeveer een kwart van de gemeenten. In 2006 is deze cyclus grotendeels afgerond. In 2007 vinden bij enkele gemeenten nog nazorgonderzoeken plaats. Bij de gemeenteonderzoeken is gefocust op vastgelegd beleid, programmering en uitvoering. Voor ieder taakveld is een toetsingskader vastgesteld, het zogenaamde adequaat niveau. De methodiek is in overleg met de VNG vastgesteld. In 2005 is de werkwijze in overleg met de VNG op enkele onderdelen aangepast. Op verzoek van de gemeenten heeft het Inspectoraat-Generaal VROM meer aandacht besteed aan haar adviserende en faciliterende rol om bij te dragen aan verbetering van de uitvoering (compliance assistance).

Belangrijke elementen in de gemeenteonderzoeken zijn: dossieronderzoek, veldonderzoek, en ambtelijk en bestuurlijk overleg met de gemeente over de resultaten van het onderzoek. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek worden afspraken met het bestuur gemaakt over een gemeentelijk plan van aanpak voor een verbetertraject. Het Inspectoraat-Generaal VROM toetst ongeveer een jaar later of met het plan van aanpak de gewenste verbeteringen zijn verwezenlijkt.

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft kunnen vaststellen dat veelal verbeteringen in de uitvoering van de VROM-regelgeving tot stand zijn gebracht, al is duidelijk dat een aanmerkelijk deel van gemeenten haar taken nog niet op een adequaat niveau uitvoert. Zeker ook op het terrein van toezicht en handhaving is verdere verbetering noodzakelijk.

A.7. Provincieonderzoeken.

Het Inspectoraat-Generaal VROM is in 2005 gestart met onderzoeken naar de uitvoering van de VROM-regelgeving door provincies, die deels vergelijkbaar zijn met de gemeenteonderzoeken. Voor de provincieonderzoeken geldt een tweetal doelstellingen:

- inzicht verkrijgen in de uitvoering van de VROM-taken door provincies en daarmee bijdragen aan de verdere verbetering van de uitvoering van deze taken door de provincies
- een driezijdig leer- en verbeterproces in gang zetten: wat kunnen de provincies van elkaar leren, wat kunnen de provincies van het Rijk leren, en wat kan het Rijk van de provincies leren om bij te dragen aan de verdere verbetering van de inrichting en leefbaarheid van Nederland.

De uitgevoerde onderzoeken laten zien op welke terreinen sprake is van excellent opereren door provincies, en waar sprake is van noodzakelijke verbeterpunten. De onderzoeken blijken bij te dragen aan verdere verbetering van de uitvoering van provinciale taken op het terrein van de VROM-regelgeving. In 2008 zijn alle provincies onderzocht.

A.8. Interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft ervoor gekozen de route van integrale onderzoeken niet ongewijzigd voort te zetten als de huidige cyclus van onderzoeken is afgerond. Het accent bij het interbestuurlijk toezicht zal worden verlegd naar het interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl, waarbij de focus zal worden gericht op *thema's, doelgroepen en gebieden*. Deze omslag wordt al zichtbaar in het werkplan van het Inspectoraat-Generaal VROM voor 2007. Dergelijke onderzoeken hebben overigens in de afgelopen jaren ook al veelvuldig plaats gevonden, ze krijgen echter aanzienlijk meer accent. Wat betreft de Huisvestingswet gaat het dan om zaken als onrechtmatige bewoning, huisvesting verblijfsgerechtigden en de rol van provincies bij woonruimteverdeling.

Belangrijke uitgangspunten bij het interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl zijn: transparantie, selectiviteit, en de focus gericht op onderwerpen waar – blijkens een risicoanalyse - de risico's voor de leefomgeving het grootst zijn en zich de meeste naleefttekorten voordoen. Bij deze onderzoeken zal steeds worden nagegaan of hierbij andere rijksinspecties kunnen worden betrokken, en welke interventiemogelijkheden de grootste bijdrage kunnen leveren aan oplossing van gesignaleerde problemen.

Bijlage IV: wijziging bepalingen met betrekking tot de huisvesting van verblijfsgerechtigden

Wijziging van de Huisvestingswet

Memorie van toelichting

(Kamerstukken II 2003–2004, 29 566)

Algemeen deel

hoofdstuk 1. Inleiding

In de artikelen 60a tot en met 60g van de Huisvestingswet is het huisvesten door gemeenten van verblijfsgerechtigden die in de centrale opvangvoorzieningen verblijven, geregeld. De huisvesting door de gemeenten betreft vreemdelingen die, na de beslissing op hun asielverzoek, een vergunning bepaalde tijd asiel (hierna: VBTA) of onbepaalde tijd asiel (hierna: VOTA) hebben gekregen, dan wel een vergunning bepaalde tijd regulier (hierna: VBTR) of onbepaalde tijd regulier (hierna: VOTR). Na het verkrijgen van een van deze vergunningen hebben deze vreemdelingen (hierna te noemen: vergunninghouders) recht op reguliere voorzieningen zoals bijstand en huursubsidie en dient in hun huisvesting te worden voorzien.

Ingevolge de Huisvestingswet dragen burgemeester en wethouders zorg voor de voorziening in de huisvesting in de gemeente van vergunninghouders overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Die per kalenderhalfjaar vastgestelde taakstelling is de uitkomst van de verdeelsleutel die is vastgelegd in artikel 60b, tweede lid, van de Huisvestingswet en die is gebaseerd op het inwonertal van de gemeente. Burgemeester en wethouders brengen over de huisvesting van vergunninghouders telkens acht weken voor het einde van het kalenderhalfjaar verslag uit aan gedeputeerde staten en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gedeputeerde staten houden toezicht op de realisatie door gemeenten van de verplichting tot huisvesting van vergunninghouders ingevolge de taakstelling. Indien een gemeente niet aan de taakstelling kan voldoen, biedt de Huisvestingswet die gemeente de mogelijkheid om, al dan niet tezamen met andere gemeenten, gedeputeerde staten te verzoeken tot herverdeling van de taakstelling over te gaan (de zogenoemde passieve herverdelingsbevoegdheid van gedeputeerde staten). Die gemeente kan dan (deels) ontheven worden van de voor haar geldende taakstelling, ten laste van andere gemeenten.

De Huisvestingswet bepaalt dat in geval van taakverwaarlozing door een gemeente gedeputeerde staten voorzien in het huisvesten van de vergunninghouders namens burgemeester en wethouders van die gemeente en ten laste van die gemeente. Alvorens daartoe over te gaan dienen gedeputeerde staten overleg te plegen met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente en dienen zij burgemeester en wethouders een termijn te geven waarbinnen die alsnog zelf in de uitvoering

kunnen voorzien (tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet). Artikel 75, tweede lid, van de Huisvestingswet geeft voorts het Inspectoraat Generaal een toezichtsbevoegdheid.

hoofdstuk 2. De achtergronden van het onderhavige wetsvoorstel

De afgelopen jaren is in het huisvesten van vergunninghouders vanuit de centrale opvangvoorzieningen naar de Nederlandse gemeenten een achterstand op de wettelijke taakstellingen ontstaan. Teveel vergunninghouders verblijven daardoor te lang in de centrale opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA). Dit brengt voor het Rijk onnodig hoge opvangkosten met zich mee. Voorts kan in deze situatie, waarbij vergunninghouders in de centrale opvangvoorzieningen moeten verblijven, geen aanvang worden gemaakt met het proces van integratie door deze categorie vreemdelingen (waaronder de wettelijke verplichting tot inburgering op grond van de Wet inburgering nieuwkomers). Om zicht te kunnen krijgen op mogelijke maatregelen is in het bestuurlijk overleg van 5 december 2001 tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) besloten tot de instelling van een werkgroep bestaande uit de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van Justitie, en het IPO, de VNG, het COA en Aedes vereniging van woningcorporaties. Deze werkgroep, de Werkgroep Huisvesting Statushouders, heeft in april 2002 gerapporteerd over de mogelijkheden tot versnelling van de uitplaatsing van vergunninghouders vanuit de centrale opvangvoorzieningen naar woonruimte in de afzonderlijke Nederlandse gemeenten.

Uit het rapport van deze werkgroep blijkt dat de woningmarktsituatie niet de oorzaak van de achterstanden in het huisvesten van de vergunninghouders is. De stagnatie is ten dele het gevolg van problemen bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000. Zo namen gemeenten en woningcorporaties (tijdelijk) een afwachtende houding aan na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000, onder meer uit vrees dat die wet zou leiden tot een groot aantal ontruimingsprocedures. Het invoeringstraject van de Vreemdelingenwet 2000 vergde bovendien veel inzet van het gemeentelijk apparaat. Deze problemen zijn inmiddels opgelost, maar daarmee verdwijnt de stagnatie niet vanzelf.

De stagnatie is blijkens het rapport van de werkgroep hoofdzakelijk het gevolg van een complex aan oorzaken in de sfeer van de uitvoering. De werkgroep constateerde dat door de systematiek van halfjaarlijkse taakstellingen de gemeenten niet kunnen anticiperen op de voor hen geldende taakstelling. Daarnaast bleek onvoldoende duidelijk welke weigeringsgronden er voor een vergunninghouder zijn en ontstond er meermaals verwarring omdat een vergunninghouder die door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers bij een gemeente werd aangeboden inmiddels zelf woonruimte had gevonden. Op voorstel van de werkgroep zijn inmiddels maatregelen getroffen om hierin verbetering te brengen. Zo is onder meer de prognoseperiode voor de wettelijke taakstellingen met een half jaar verlengd, zodat gemeenten kunnen anticiperen. Ook is het bemiddelingsstelsel

van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers op een aantal punten aangepast.

Uit het rapport blijkt verder dat gemeenten de bestaande (juridische) mogelijkheden, zoals het maken van (prestatie-)afspraken met verhuurders of het vorderen van woonruimte, onvoldoende benutten. Er is derhalve geen sprake van een gebrek aan instrumenten voor gemeenten om te voldoen aan de voor hen geldende taakstelling, maar wel van onvoldoende inzet van de beschikbare instrumenten.

Ook maken gemeenten in de praktijk geen gebruik van de mogelijkheid om gedeputeerde staten te vragen om herverdeling van de taakstelling in situaties waarin de lokale woningmarkt (tijdelijk) geen mogelijkheden biedt voor het huisvesten van vergunninghouders. Ook niet als voor zo'n verzoek wel reden is. Daarom wordt voorgesteld om in de Huisvestingswet een actieve herverdelingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten op te nemen.

Tenslotte moet geconcludeerd worden dat het toezicht op het huisvesten van vergunninghouders door gemeenten en waar nodig de handhaving onvoldoende gestalte krijgen. Gedeputeerde staten hebben de taak er op toe te zien dat de gemeenten uitvoering geven aan de voor hen geldende taakstelling. Indien gemeenten dat niet adequaat doen, dienen gedeputeerde staten over te gaan tot het huisvesten van de vergunninghouders op kosten van de betreffende gemeente. Tot nog toe is dit niet gebeurt.

Dat wordt in de hand gewerkt door het ontbreken van een adequaat handhavingsinstrumentarium voor de rijksoverheid. Indien een gemeente niet voldoet aan haar verplichting en gedeputeerde staten niet voorzien in het huisvesten van de vergunninghouders op kosten van de gemeente staat het Rijk met lege handen. Het Rijk heeft geen instrumenten om uitvoering van de taakstelling af te dwingen.

Daarom wordt voorgesteld dat, in die gevallen waarin gedeputeerde staten nalaten te voorzien in de huisvesting van vergunninghouders, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM) voorziet in de huisvesting van de betreffende vergunninghouders op kosten van de provincie. Daarmee is de handhavingssketen gesloten.

Daarnaast is reeds in het kader van toezicht en handhaving een Leidraad Huisvesting Statushouders opgesteld waarin het toezicht van provincie en Rijk wordt geoperationaliseerd in termen van wettelijke verplichtingen, sanctie-instrumentarium, procedures, normen en termijnen. Inspectoraat Generaal VROM heeft bovendien het toezicht op de uitvoering van de taakstellingen sinds begin 2003 verscherpt.

hoofdstuk 3 Het wetsvoorstel

Het rapport van de Werkgroep Huisvesting Statushouders en het naar aanleiding van het rapport gevoerde bestuurlijk overleg op 6 mei 2002 hebben geresulteerd in het onderhavige voorstel tot wijziging van de Huisvestingswet. Voorgesteld wordt om gedeputeerde staten naast de vigerende passieve bevoegdheid een actieve bevoegdheid tot wijziging van de gemeentelijke taakstellingen toe te kennen en daarnaast de

Minister van VROM op te dragen in geval van taakverwaarlozing door gedeputeerde staten de betrokken vergunninghouders te huisvesten op kosten van de provincie. Voorts wordt voorgesteld wettelijk te verankeren dat alle personen die op grond van een asielverzoek een verblijfsvergunning hebben verkregen, meetellen in het kader van de taakstelling. De Huisvestingswet bevat op dit punt een leemte, waarop bij de artikelsgewijze toelichting (artikel I, onderdeel B) nader zal worden ingegaan. Tevens wordt de bepaling met betrekking tot het stellen van regionale en lokale bindingseisen op dit punt aangepast. Ten slotte worden een aantal grotendeels uit de voornoemde voorstellen voortvloeiende wijzigingen met betrekking tot de rapportage voorgesteld.

Bijlage V Evaluatie Huisvestingswet.



Bijlage 3.5.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Huisvestingswet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

16 februari 2007

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

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 ingegrepen 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 inadequaaf 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 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 3.5.3
Bijlage (IPO)

Huisvestingswet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Aan de algemeen directeur van het
Interprovinciaal overleg IPO
de heer G. Beukema
Postbus 1613
2500 BC DEN HAAG

INTERPROVINCIAAL OVERLEG

23 MEI 2005

205/05 G. Milont

Huisvesting statushouders

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
28 april 2005	2005042478-HJU	Leidraad realisatie taakstelling huisvesting statushouders

Geachte heer Beukema,

Naar aanleiding van uw brief van 9 maart jongstleden over de de huisvesting van statushouders bericht ik u het volgende.

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de brief van uw bestuur aan alle provinciebesturen waarin het IPO deze oproept zich tot het uiterste in te spannen om de achterstanden bij de gemeenten te laten inlopen. Bestuurlijke druk is naar mijn oordeel ook een middel om tot een oplossing voor deze problematiek te komen. Dit ontslaat toezichthouders echter niet van hun taak om zo nodig de in de wet geregelde procedure te volgen. De Huisvestingswet is daar helder over en ik heb daar onlangs nog aan alle toezichthouders een brief over geschreven.

De provincies gaan er volgens u van uit dat zij worden beoordeeld voor hun hele grondgebied. Om misverstanden te voorkomen wijs ik u erop dat voor de beoordeling of de taakstelling is gehaald door gemeenten binnen een provincie, niet wordt meegerekend de realisatie van gemeenten die gelegen zijn in een kaderwetgebied binnen die provincie. De Huisvestingswet kent immers een zelfstandige toezichtstaak voor het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam.

Daarnaast kent de wet uitsluitend taakstellingen op gemeentelijk niveau. Toezichthouders zullen er dus op moeten toezien dat elke gemeente voldoende statushouders conform haar taakstelling huisvest. Als onderbouwing waarom beoordeling voor het hele grondgebied nodig zou zijn, noemt u dat veel statushouders zelf huisvesting vinden in de grotere steden én dat er ook gemeenten zijn die wel passende woonruimte ter beschikking stellen doch waarvan statushouders om uiteenlopende redenen geen gebruik maken.

Juist de aantrekkingskracht van de grotere steden op statushouders is evenwel een belangrijke reden om vast te houden aan de systematiek van de wet, zodat ook de andere gemeenten een evenredig deel van deze huisvestingsproblematiek voor hun rekening nemen. Ook zijn mij gevallen bekend van gemeenten die wel passende woonruimte ter beschikking stellen waarvan statushouders geen gebruik maken. Het gaat daarbij echter veelal om gevallen waarin een gemeente eengezinswoningen aanbiedt, terwijl bekend is dat voornamelijk alleenstaanden gehuisvest moeten worden. Dit wordt door het COA dan ook niet als een passend aanbod beschouwd. Echte problemen op dit terrein doen zich maar in incidentele gevallen voor. Als deze problemen een structureel karakter hebben, dan kan de toezichthouder daarin voorzien door de taakstelling voor die gemeenten door herverdeling naar beneden bij te stellen.



Van deze gelegenheid maak ik tevens gebruik om u mijn brief aan onder meer de provincies en de kaderwetgebieden inzake de wijziging van de Huisvestingswet per 1 mei a.s. toe te sturen. Bij deze brief treft u aan een herziene "Leidraad realisatie taakstelling huisvesting statushouders", waarin eveneens op de in uw brief genoemde onderwerpen wordt ingegaan.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Sybilla M. Dekker

Leidraad realisatie taakstelling huisvesting statushouders¹

Deze leidraad schetst de samenhang tussen de partijen die betrokken zijn bij de taakstelling ten aanzien van het huisvesten van statushouders (ook wel verblijfsgerechtigden of vergunninghouders genoemd) en het toezicht daarop. Deze leidraad is geactualiseerd naar aanleiding van de wijziging van de Huisvestingswet, zoals die op 22 maart 2005 is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2005, nr. 136) en op 1 mei 2005 in werking treedt.

1. Hoofddlijn van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen

Het Rijk legt op basis van art. 60b van de Huisvestingswet (Hvw) aan gemeenten halfjaarlijkse kwantitatieve taakstellingen op voor de huisvesting van statushouders. De gemeente heeft op grond van de Hvw de wettelijke plicht de taakstelling te realiseren. De besturen van provincies en kaderwetgebieden hebben een toezichtsrol bij de realisatie van de gemeentelijke taakstellingen (artt. 60e en 60g Hvw). In de Hvw is in artikel 60c beschreven dat provincie of kaderwetgebied bevoegd is taakstellingen tussen gemeenten te herverdelen. Gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een kaderwetgebied zijn verplicht, ingeval gemeenten nalatig zijn bij de uitvoering van de taakstelling, te voorzien in de uitvoering ten laste van de gemeente. Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden hebben een wettelijke plicht tot verslaglegging. De VROM-Inspectie oefent op basis van art. 75 Hvw toezicht uit.

Met de laatste wijziging van de Hvw heeft de provincie resp. het kaderwetgebied ruimere mogelijkheden voor herverdeling van taakstellingen. Voorts zijn wijzigingen in het verslagleggingtraject aangebracht. Ten slotte heeft ook de Minister van VROM de verplichting om ingeval provincies en kaderwetgebieden nalatig zijn bij de uitvoering van de taakstelling, te voorzien in de uitvoering ten laste van de provincie of het kaderwetgebied. Zie voor de tekst van de wet na wijziging bijlage 1 bij deze leidraad.

2. Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het huisvesten van statushouders volgens de opgelegde taakstelling. Het is te overwegen om het hiertoe strekkende beleid en de uitvoering vast te leggen in een formeel document. Dit is niet verplicht, maar het is wel behulpzaam bij de (bewaking van de) uitvoering. In dit document kan onder meer aandacht geschonken worden aan het inlopen of voorkómen van achterstanden, aan resultaatgerichte afspraken met woningverhuurders, aan het door bouw of verbouw voorzien in geschikte woonruimte (er zijn relatief veel alleenstaande statushouders), aan eventuele tijdelijke noodvoorzieningen en aan contacten met het COA, de toezichthouder en andere partijen (woningaanbieders en vrijwilligersorganisaties).

Statushouders zijn vrij om zelf woonruimte te zoeken. Feitelijk zijn de meesten (circa 60%) echter aangewezen op bemiddeling door het COA. Het COA maakt daarvoor gebruik van de woningen die de gemeenten aanbieden op grond van hun taakstelling. Deze bemiddeling door het COA kan op vier manieren plaatsvinden:

- De gemeente biedt bepaalde woonruimte aan en het COA zoekt een daarbij passende kandidaat.
- De gemeente biedt woonruimte aan, maar omdat een optimaal passende kandidaat ontbreekt, stelt het COA andere kandidaten voor (zie ook paragraaf geschikte huisvesting).
- De gemeente en het COA maken contingentsafspraken (bijvoorbeeld: elke maand of één keer per twee maanden biedt het COA een groep kandidaten aan de gemeente ter huisvesting aan).
- "Omgekeerde plaatsing": het COA benadert de gemeente voor statushouders met een RIO- of WVG-indicatie of die anderszins moeilijk te huisvesten zijn bijvoorbeeld als het om zeer grote gezinnen gaat. RIO- of WVG-indicaties gelden voor vergunninghouders die op basis van een

¹ Deze publicatie is bedoeld ter ondersteuning van de uitvoering, er kunnen geen rechten aan worden ontleend.

fysieke handicap aangepaste woonruimte behoeven. De ervaring leert dat deze groep anders maar moeizaam gehuisvest kan worden, omdat de toegang tot de gedecentraliseerde indicatiecommissie gecompliceerd blijkt te zijn.

Het blijft altijd de verantwoordelijkheid van de gemeente dat zij voldoende statushouders huisvest, al dan niet via bemiddeling door het COA. Bij het aanbieden van huisvesting moet zij dus rekening houden met de soort woonruimte die nodig is om de op dat moment te bemiddelen verblijfsgerechtigden te huisvesten. Al jaren geeft het COA aan dat circa 80% van de populatie in de centrale opvang alleenstaand is. Er is voornamelijk behoefte aan goedkope woonruimte voor alleenstaanden en slechts aan woonruimte voor meergezinshuishoudens als die aan specifieke eisen voldoet, zoals aangepaste woningen voor gehandicapten.

Bekend is dat sommige gemeenten de daadwerkelijke huisvesting met enige vertraging aan het COA melden. Om zeker te zijn dat de realisatie aan het eind van een kalenderhalfjaar in de COA-cijfers doorklinkt, heeft het de voorkeur dat de gemeente ruim voorafgaand aan het einde van dat kalenderhalfjaar de huisvesting daadwerkelijk gerealiseerd heeft en deze ook als zodanig onmiddellijk aan het COA meldt. Omdat in de praktijk regelmatig discussie ontstaat over de juistheid van de cijfers, heeft elke gemeente overigens de gelegenheid om na afloop van ieder kwartaal aan de hand van de controle van het realisatieoverzicht nog gedurende een periode van drie maanden eventuele correcties in de COA registratie door te laten voeren.

De gemeente moet (art. 60f Hvw) binnen 4 weken na afloop van elk kalenderhalfjaar aan de toezichthouder rapporteren over de realisatie van de taakstelling. Als deze niet volledig gehaald is, moet zij motiveren waarom niet en aangeven hoe en wanneer zij de achterstand gaat inlopen. Om weer nieuwe oplopende achterstanden te voorkomen moet het inlopen binnen 6 maanden na afloop van het kalenderhalfjaar zijn gebeurd, tegelijk met het realiseren van de taakstelling van het lopende kalenderhalfjaar.

3. Huisvestingsverordening

Op grond van de Huisvestingswet kan een gemeente in de huisvestingsverordening regels stellen voor de toewijzing van woningen. De wet biedt ook de mogelijkheid om bij convenant hierover afspraken te maken met verhuurders. In laatste instantie biedt de wet zelfs de mogelijkheid om woonruimte te vorderen.

Bij de urgentiebepaling moet rekening worden gehouden met het gegeven dat statushouders op basis van de systematiek van de Huisvestingswet absolute urgentie hebben zodat in theorie elke vrijkomende en passende woning in eerste instantie aangeboden moet worden aan een statushouder ingeval de gemeente anderszins niet geheel of gedeeltelijk aan haar taakstelling kan voldoen.

In laatste instantie kan de gemeente op basis van art. 49 van de Hvw woonruimte vorderen. Aan gevorderde woonruimte kunnen met gebruik maken van art. 46 van de Hvw voorzieningen worden getroffen om deze geschikt te maken voor het beoogde gebruik, bijvoorbeeld duplexering, kamergewijze verhuur of gehandicaptenvoorzieningen.

Hierbij past de kanttekening dat dit instrument alleen kan worden ingezet in het kader van de huisvesting van statushouders, als de gemeente kan aantonen dat zij zelf in het verleden alle andere mogelijkheden heeft benut om haar taakstelling te kunnen voldoen. Als een gemeente dat niet kan, dan zal zij risico lopen in een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure.

4. Corporaties en Besluit beheer sociale huursector (BBSH)

Statushouders vormen voor de corporaties een van de prioritaire aandachtsgroepen. Daarom hebben zij ook een eigen verantwoordelijkheid om te voorzien in de huisvesting van deze doelgroep. Deze verantwoordelijkheid kan concreet worden ingevuld in prestatieafspraken met de gemeente op grond van het BBSH.

De meeste gemeenten zullen voor het daadwerkelijk beschikbaar krijgen van woonruimte voor statushouders in eerste instantie een beroep doen op de lokaal werkzame corporaties. Andere verhuurders en eigenaren van woonruimte beschikken immers in de regel niet over geschikte betaalbare woonruimte.

5. Tijdelijke maatregelen en structurele maatregelen gericht op de woningvoorraad.

In de praktijk blijkt dat de voor huisvesting van statushouders benodigde woonruimte in een aantal gemeenten niet of onvoldoende aanwezig is. Het gaat dan vooral om goedkope woonruimte die geschikt is voor alleenstaanden en kleine huishoudens. De gemeenten moeten hun aanbod daar op

afstemmen en geen woningen aanbieden die alleen voor gezinnen geschikt zijn. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor een zodanig volkshuisvestings- en bouwbeleid dat voorzien wordt in dit deel van de woningvoorraad. Daarbij is het van belang ook gebruik te maken van de mogelijkheid om bestaande woningen en gebouwen geschikt te maken voor huisvesting van dit deel van de doelgroep. Het verdient aanbeveling om afspraken met corporaties hierover vast te leggen in formele prestatieafspraken op grond van het BBSH.

Omdat de gemeente verantwoordelijk blijft voor een tijdige realisatie van de taakstelling zal zij in afwachting van het beschikbaar komen van passende woonruimte tijdelijke (nood) huisvestingsmaatregelen moeten treffen. Gemeenten kunnen daarbij creatief zijn. Heeft een gemeente niet het juiste aanbod, dan moet ze daarvoor zorgen: dat is haar volkshuisvestelijke taak die ze samen met de corporatie kan aanpakken, bijvoorbeeld door de (aankoop en) verbouw van eengezinswoningen, kantoren en/of bedrijfspanden tot zelfstandige eenheden. In de tussentijdse periode, terwijl passende woonruimte door nieuwbouw of verbouw tot stand wordt gebracht, zal op een andere, zo nodig tijdelijke wijze in de huisvesting van alleenstaande statushouders moeten worden voorzien.

Gebleken is dat veel statushouders als zij een kamer en dus onzelfstandige woonruimte aangeboden krijgen, weigerachtig gedrag vertonen dat zelfs kan leiden tot een formele woningweigeringsprocedure (die in zijn algemeenheid niet wordt gehonoreerd) of tot het zelfstandig zoeken van huisvesting elders. Om te bereiken dat het woonruimteaanbod voor de statushouder kwalitatief acceptabel is, kan de gemeente met verhuurders werken aan een duplex- of maisonette-achtig aanbod.

Een andere mogelijkheid is het plaatsen van woonunits, chalets of stacaravans. Via artikel 17 WRO en met hulp van professionele aanbieders kunnen dergelijke tijdelijke noodvoorzieningen in enkele weken gerealiseerd zijn. Het tijdelijk huisvesten van statushouders in een hotel kan ook een optie zijn. Dit kan onder de voorwaarden dat de statushouders binnen een redelijke termijn van enkele maanden tot maximaal een jaar moeten doorstromen naar reguliere woonruimte en dat er geen verplichte afname (en betaling) van maaltijden of andere voorzieningen wordt opgelegd.

In zijn algemeenheid zou kunnen worden gesteld dat alle tijdelijke huisvestingsvormen als noodmaatregel acceptabel zijn als van daaruit concreet zicht is op reguliere huisvesting op korte termijn en alvast daadwerkelijk met een inburgeringstraject kan worden gestart. Het is zaak de termijnen van een dergelijke huisvesting zo kort mogelijk te houden. Het gaat hier om noodmaatregelen die mogelijk extra inzet van de gemeente vragen. Daarom is het van belang om dit goed met het COA af te stemmen om te bevorderen dat deze inspanningen daadwerkelijk leiden tot het beoogde resultaat: het huisvesten van statushouders.

6. Verhouding tussen gemeenten en corporaties en het toezicht door VROM op de corporaties.

Voorop staat dat in veel gevallen gemeenten en corporaties zich gemotiveerd en deskundig tonen om in de huisvesting van statushouders te voorzien. Hoewel het in de praktijk zelden voorkomt, kunnen er tussen gemeenten en corporaties toch verschillen van inzicht optreden over het plaatsen van statushouders. De gemeente meldt dit bestuurlijk aan de toezichthouder, de provincie. Wanneer die vaststelt dat er sprake van is dat corporaties evident weigeren medewerking te verlenen, kan op grond van het toezicht op de corporaties een beroep worden gedaan op de Minister. Daartoe kan contact worden opgenomen met de accountmanager(s) van VROM/DGW/S&R in de betreffende provincie. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid van partijen zal op een verzoek om bemiddeling alleen bij majeure problemen ingegaan worden en als daadwerkelijke sprake is van weigering om statushouders in voldoende mate te huisvesten. Daarbij is het ook van belang dat er heldere afspraken zijn gemaakt tussen gemeente en corporatie. Als een gemeente verzuimd heeft om vooraf duidelijke afspraken te maken te maken, dan kan de corporatie moeilijk iets worden verweten.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op woningcorporaties kan VROM, indien herhaaldelijk verzoek vanuit de gemeente niet tot actie van de corporatie leidt, op verzoek van en samen met de gemeente in contact treden met de corporatie. Actief optreden in de richting van corporaties vindt uitsluitend plaats, indien er concrete signalen zijn dat een corporatie weigerachtig is om mee te werken aan gemeentelijk beleid dat gericht is op het realiseren van de huisvestingstaakstelling van statushouders. Als sprake is van taakverwaarlozing door een corporatie, kan de Minister van VROM een last onder dwangsom opleggen op basis van de Woningwet. Zo'n aanwijzing/last kan inhouden dat de corporatie alsnog binnen een bepaalde termijn een bepaalde prestatie verricht, zoals het huisvesten van een aantal statushouders, met als sanctie een dwangsom. De last onder dwangsomprocedure vergt een degelijk gemeentelijk dossier en vergt over het algemeen een langere doorlooptijd. Taakverwaarlozing door de corporatie is alleen aan de orde als zij

vastgelegde prestatieafspraken niet nakomt. Het ingaan van die procedure ontslaat de gemeente niet van haar plicht om de vigerende taakstelling (en achterstand) binnen het betreffende kalenderhalfjaar te realiseren.

7. Werkwijze provincie/kaderwetgebied

De Huisvestingswet geeft de provincies en de kaderwetgebieden een toezichtrol op de gemeenten: als een gemeente aan het einde van een taakstellingsperiode haar taakstelling niet volledig heeft ingevuld, huisvest de toezichthouder de statushouders namens burgemeester en wethouders en ten laste van de gemeente. Over toepassing hiervan wordt hierna ingegaan. Daarnaast heeft de toezichthouder de mogelijkheid om de taakstelling te herverdelen.

Gemeenten hebben, zoals aangegeven, recht op duidelijkheid over het door de toezichthouder te voeren beleid. Het is daarom aan te bevelen dat dit beleid en de procedures worden vastgelegd in een formeel document. Dat document kan aangeven op welke wijze de toezichthoudende taak wordt ingevuld. Aan de hand van een beschrijving van de wettelijke verplichting en bevoegdheid kan worden ingegaan op de relatie met andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, woningbouwbeleid en woonruimteverdelingbeleid; overleg- en afstemmingsgremia zoals de Provinciale Commissie Volkshuisvesting en de Provinciale Planologische Commissie; het beleid ten aanzien van voor- en achterlopende gemeenten; het beleid inzake herverdeling; de inzet van ambtelijke en bestuurlijke drukmiddelen; het beleid inzake actieve communicatie over achterlopende gemeenten; de procedure bij toepassing van artikel 60^e, eerste lid, van de Huisvestingswet, de relatie naar JU/V&I als coördinerend ministerie, naar het COA als informatiepunt en naar de Minister van VROM en de VROM-Inspectie als rijkstoezichthouder.

Het bovenstaande geldt m.m. vanzelfsprekend ook voor de kaderwetgebieden.

7a Toezicht en toepassing van artikel 60^e, eerste lid van de Huisvestingswet

Provincies en kaderwetgebieden zien erop toe dat elke gemeente haar taakstelling realiseert.

1 januari en 1 juli zijn de formele ijkmomenten. Tussentijds ontvangen de toezichthouders maandelijks de cijfers van het COA aan de hand waarvan zij de ontwikkelingen kunnen volgen, zodat zij niet tot het formele ijkmoment hoeven te wachten om mogelijke maatregelen voor te bereiden. In de praktijk kan het toezicht zich beperken tot het volgen van die gemeenten die dreigen er niet in te slagen om statushouders tijdig en conform de taakstelling te huisvesten. Inmiddels is gebleken dat niet te ontkomen valt aan het toepassen artikel 60^e, eerste lid, van de Huisvestingswet. Ook is inmiddels al enige ervaring opgedaan met dit artikel waarbij echter gaande de procedure de gemeenten er in zijn geslaagd om alsnog hun taakstelling in te vullen. Daarmee is tot dusverre effectuering van de maatregel voorkomen.

De te volgen procedure moet voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het is daarom aan te bevelen dat de toezichthouder de te volgen procedure helder vastlegt en deze bekendmaakt aan de gemeenten. In de Huisvestingswet is de taakstelling van de gemeente als een resultaatverplichting opgenomen en is toepassing van artikel 60^e, eerste lid, van de Huisvestingswet als dwingende bepalingen geformuleerd. Uiteraard gelden voor de toepassing daarvan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat houdt in dat toepassing van artikel 60^e, eerste lid van de Huisvestingswet nooit een automatisme kan zijn.

De toezichthouder kan daarvan afzien als bijvoorbeeld een gemeente alle beschikbare middelen heeft ingezet om haar taakstelling in te vullen en dit desondanks door omstandigheden die de gemeente zelf niet kan beïnvloeden niet leidt tot daadwerkelijke huisvesting in daarvoor beschikbare en passende woonruimte. Voor zover dit aan de orde is zal de toezichthouder dit scherp moeten beoordelen in overleg met het COA. Als tot de conclusie wordt gekomen dat deze situatie zich concentreert in bepaalde gemeenten zal de toezichthouder moeten overwegen om hiervoor een oplossing te vinden middels herverdeling van de taakstelling.

Procedure

Op basis van de maandelijks voortgangscijfers van het COA met betrekking tot de realisering van de taakstelling kunnen de toezichthouders de voortgang in elk van de gemeenten op de voet volgen. Als de toezichthouder signaleert dat een gemeente niet op schema ligt, kan hij tussentijds naar de oorzaken daarvan informeren en zo nodig overleg plegen over mogelijke oplossingen. Bij achterstanden aan het eind van de taakstellingperiode moet de toezichthouder de procedure starten op grond van artikel 60e Hvw. Bij de vaststelling of een gemeente een achterstand heeft, zijn de door het COA bekendgemaakte cijfers beslissend. In die procedure zal beoordeeld moeten worden of de

achterstand verwijtbaar is, of de gemeente wel alles eraan gedaan heeft om tot volledige realisatie te komen.

Elke gemeente moet 4 weken na afloop van het betreffende halfjaar aan de provincie dan wel het kaderwetgebied verslag uitbrengen en als er een achterstand is moet zij inzicht geven in de redenen en in de maatregelen die worden voorbereid of zijn genomen om alsnog aan de taakstelling te kunnen voldoen. Van dit verslag dient een afschrift aan de Minister voor V&I, door tussenkomst van de directeur van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen te worden gezonden.

Aan de hand van het verslag dient de toezichthouder een overleg op basis van Hvw art. 60e, lid 2 te beleggen. Bij een dergelijk overleg geeft de toezichthouder de gemeente formeel de gelegenheid om alsnog de taakstelling te realiseren binnen een door de toezichthouder te stellen termijn van maximaal 6 maanden gerekend vanaf het eind van het afgelopen kalenderhalfjaar.

Het belang van het tijdig indienen van het verslag door de gemeente is erin gelegen, dat de wettelijke begunstigingstermijn van 6 maanden om alsnog de taakstelling te realiseren begint te lopen aan het einde van de vorige taakstellingsperiode. Hoe langer een gemeente dus wacht met het verslag waarin wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen en hoe langer de toezichthouder wacht met het geven van een nieuwe termijn, des te korter is de termijn waarbinnen de gemeente het verzuim kan goedmaken.

Op grond van de wet blijft een gemeentelijke achterstand als verplichting bestaan voor de volgende periode. Wettelijk is vastgelegd dat elke achterstand binnen 6 maanden wordt ingelopen, terwijl in die periode ook de nieuwe taakstelling volledig moet worden gerealiseerd. Tussen een gemeente en de toezichthouder kunnen natuurlijk altijd (flankerende) bestuurlijke afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld ruimtelijke- en volkshuisvestingsaspecten als dat nodig is om aan de taakstelling te kunnen voldoen. In ieder geval zal de gemeente in haar verslaglegging moeten aangeven welke maatregelen - waaronder zo nodig ook tijdelijke maatregelen - zij neemt, om de achterstand in te lopen en om in de toekomst wel regulier aan haar huisvestingsverplichting te kunnen voldoen. De voortgang van deze afspraken volgt de toezichthouder tussentijds. Zo biedt de wet de gemeente een tweede kans haar taak alsnog goed en volledig uit te voeren, alvorens de toezichthouder in deze taak (zal gaan) gaat voorzien.

Als aan het eind van de afgesproken termijn de taakstelling niet alsnog gerealiseerd is, schrijft de Huisvestingswet voor dat de toezichthouder dan moet optreden. Dit optreden is het tot uitvoering brengen van artikel 60e van de Huisvestingswet: de toezichthouder voorziet in de uitvoering namens B&W en op kosten van de gemeente. Op deze manier wordt voorkomen dat een achterstand langdurig blijft voortbestaan.

Het traject voor toepassing van artikel 60^e Hvw bestaat globaal uit 4 fasen:

1. Een formeel overleg waarin gedeputeerde staten respectievelijk het bestuur van een kaderwetgebied de gemeente nog één termijn (tot maximaal 6 maanden na afloop van het kalenderhalfjaar) geven om de achterstand volledig in te lopen.
2. Na afloop van de gestelde termijn constateert en verifieert de toezichthouder dat de gemeente in die termijn niet volledig conform afspraak heeft gehandeld en dat er geen sprake was van "overmacht".
3. Vervolgens besluit de toezichthouder tot het daadwerkelijk gaan uitvoeren van het zelf voorzien in de huisvesting en deelt dit schriftelijk aan de gemeente mede. Hierbij de Awb-procedure vermelden: zo'n procedure heeft niet automatisch een schorsende werking. De gemeente kan een voorlopige voorziening vragen (de uitspraak in een voorlopige voorziening is een indicatie van de te verwachten uitkomst van de bodemprocedure) en
4. De toezichthouder voorziet daadwerkelijk in de huisvesting van statushouders. Na succesvol verloop van de Awb-procedure worden de kosten van uitvoering (huisvesting en alle bijkomende kosten) ten laste van de gemeente gebracht. Aannemelijk is dat als de toezichthouder de sanctie kan uitvoeren, de gemeente aantoonbaar nalatig is geweest.

Nota bene:

Bij 'formele' correspondentie dienen/dient de voorzitter en de secretaris van gedeputeerde staten respectievelijk het bestuur van het kaderwetgebied te ondertekenen en niet de verantwoordelijke gedeputeerde respectievelijk portefeuillehouder.

7b. Hervreiding van de taakstelling.

Als een gemeente op grond van het bovengemeentelijke ruimtelijke beleid of volkshuisvestingsbeleid of de samenhang tussen het door gemeenten gevoerde volkshuisvestingsbeleid niet in staat is voldoende statushouders conform de taakstelling te huisvesten kan dat aanleiding zijn om tot herverdeling van de taakstelling over te gaan. Na herverdeling dient de totale taakstelling voor de betrokken gemeenten gelijk te zijn binnen het toezichtsgebied. Hervreiding is na afloop van eventuele bezwarenprocedures voor de betrokken gemeenten bindend.

Hervreiding is niet mogelijk tussen gemeenten uit verschillende toezichthouderressorten. De wet geeft die bevoegdheid immers uitsluitend aan gedeputeerde staten en het bestuur van een kaderwetgebied. Het zou onlogisch zijn als gedeputeerde staten of het bestuur van een kaderwetgebied bij de herverdeling een gemeente zou betrekken waarop zij geen toezicht uitoefent.

Hervreiding is mogelijk tot aan het einde van het kalenderhalfjaar, waarop deze betrekking heeft. Aangeraden wordt dat toezichthouders een (actief) herverdelingsbeleid vaststellen. De toezichthouders melden besluiten tot herverdeling zo spoedig mogelijk aan de Minister voor V&I. Deze geeft dit door aan het COA, dat deze in de maandelijkse overzichten van de realisering van de taakstellingen en realisatiecijfers verwerkt.

Bij herverdeling kan eventuele overproductie in de ene gemeente worden gebruikt om een achterstand in een andere gemeente (al dan niet tijdelijk) met elkaar uit te wisselen. Om achterstanden en voorsprongen uit te wisselen kan de toezichthouder aan voorlopers lagere en zelfs negatieve taakstellingen toekennen. Maar herverdeling kan in principe alleen, voor zover die achterstand gerelateerd kan worden aan bovengemeentelijk ruimtelijk beleid of volkshuisvestingsbeleid of als de samenhang tussen het door gemeenten gevoerde volkshuisvestingsbeleid dat nodig maakt. Daarbij kan worden gedacht aan extreme marktomstandigheden.

Als de toezichthouder de achterlopende gemeente desalniettemin wil houden aan volledige realisatie van haar oorspronkelijke taakstellingen, kan hij daarover afspreken dat een tijdelijke compensatie te zijner tijd weer wordt geneutraliseerd door een aanpassing van de onderlinge taakstellingen. In het verlengde hiervan en onder dezelfde voorwaarden, zouden extra prestaties die een gemeente levert gehonoreerd kunnen worden door een lagere taakstelling in de toekomst.

7c Rapportageplicht

De rapportageplicht van de toezichthouders over hun activiteiten is wettelijk vastgelegd. De rapportage wordt voortaan aan de Minister van VROM gezonden met afschrift aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Zij behelst een halfjaarlijks verslag over de wijze waarop de toezichthouder zijn bevoegdheid tot herverdeling heeft ingevuld en over de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan artikel 60 e, eerste lid, van de Huisvestingswet.

8. Werkwijze rijksoverheid

De Minister voor V&I informeert als coördinerend bewindspersoon, mede namens de Minister van VROM via een circulaire halfjaarlijks de gemeenten, toezichthouders en corporaties over de ontwikkelingen in het rijksbeleid zoals de huisvestingstaakstelling en over de bijdrage die van andere partijen verwacht wordt.

De toezichthouders brengen binnen 8 weken na afloop van een halfjaar aan de Minister van VROM door tussenkomst van de VROM-Inspecteur en met toezending van een afschrift aan de Minister voor V&I, gemotiveerd verslag uit over het al dan niet toepassen van artikel 60c (herverdeling) en artikel 60e, eerste en tweede lid.

VROM ziet toe of de uitvoering conform wet- en regelgeving plaatsvindt, te weten de Huisvestingswet, de Woningwet en het BBSH. Actief optreden in de richting van corporaties vindt uitsluitend plaats indien er concrete signalen zijn dat een corporatie weigerachtig is om mee te werken aan gemeentelijk beleid dat gericht is op het realiseren van de huisvestingstaakstelling van statushouders.

De VROM-Inspectie ziet sinds 2003 op basis van art. 75 Hvw er verscherpt op toe dat gemeenten en provincies hun taken goed uitvoeren. Hiervoor gebruikt de VROM-inspectie vooral de halfjaarlijkse rapportages van provincies en kaderwetgebieden en de maandelijkse COA-cijfers. Voor de VROM-Inspectie zijn de cijfers van het COA maatgevend. De VROM-Inspectie richt zich als 2^e lijns toezichthouder op de provincies en de regionale openbare lichamen als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering. Deze zijn belast met het toezicht op de uitvoering van hoofdstuk V van de Huisvestingswet door gemeenten.

Vanuit het oogpunt van toezicht is relevant:

- dat elke gemeente haar wettelijke taakstelling volledig en binnen het betreffende kalenderhalfjaar vervult;
- dat de gemeente binnen vier weken na afloop van het kalenderhalfjaar rapporteert aan de toezichthouder;
- dat de toezichthouder pro-actief optreedt om elke gemeente haar afzonderlijke taakstelling en eventuele achterstand binnen het betreffende kalenderhalfjaar te laten realiseren en achterblijvende gemeenten daarop adequaat aanspreekt;
- dat de toezichthouder invulling geeft aan de verplichting van artikel 60e Hvw dan wel voldoende gebruik maakt van de mogelijkheid tot herverdeling van de taakstelling artikel 60 c Hvw;
- dat de toezichthouder binnen acht weken na afloop van het kalenderhalfjaar aan de Minister van VROM gemotiveerd verslag uitbrengt over het al dan niet toepassen van artikel 60c of artikel 60e, eerste en tweede lid, met toezending van een afschrift van dat verslag aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Als de VROM-Inspectie van mening is dat een toezichthouder onvoldoende optreedt, zal zij deze daarop aanspreken en afspraken maken over een juiste invulling van de toezichttaak door de betreffende provincie of het kaderwetgebied. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt zal de Minister van VROM op grond van art 60e moeten overgaan tot de daarin genoemde maatregelen. Deze houden in dat ingeval de toezichthouder geen gebruik maakt van artikel 60^e, eerste lid Hvw de Minister van VROM namens gedeputeerde staten en ten laste van de provincie in de huisvesting voorziet. Voor deze taakverwaarlozingsprocedure gelden m.m. dezelfde regels als voor de procedure die hierboven bij 7a is beschreven voor de provincies en kaderwetgebieden.

Bijzondere aandachtspunten

De huisvestingstaakstelling

In de Huisvestingswet is vastgelegd dat alle personen die op grond van een asielverzoek een verblijfsvergunning hebben gekregen meetellen in de taakstelling. Het betreft hier personen aan wie op grond van een asielverzoek een van de verblijfsvergunningen op grond van artikel 8, onderdelen a tot en met d. van de Vreemdelingenwet is verleend en die na die verlening voor de eerste maal woonruimte zoeken.

Bij de wijziging per 1 mei 2005 zijn toegevoegd zijn een viertal categorieën vergunninghouders die zich op het moment van vergunningverlening niet in de centrale opvang bevinden. Allereerst betreft hier de categorie gezinsherenigers van zgn. verdragvluchtelingen, die via de asielprocedure tot Nederland zijn toegelaten, maar belemmeringen in het land van herkomst ondervinden bij de hereniging en daardoor later in Nederland aankomen en direct gehuisvest worden bij de partners in de gemeenten. De tweede categorie betreft asielzoekers die een tweede asielverzoek indienen en bij inwilliging van deze aanvraag alsnog een verblijfsvergunning ontvangen. De derde categorie betreft ex-asielzoekers die in een vertrekcentrum een zgn. 'buiten schuld vergunning' krijgen. Bij de vierde categorie gaat het om asielzoekers die in vreemdelingbewaring zijn gesteld en waarvan de asielaanvraag wordt gehonoreerd. Vanwege de omstandigheid dat de bovengenoemde categorieën vreemdelingen (overigens in aantal personen beperkt) via de asielprocedure Nederland zijn binnengekomen, tijdens deze procedure veelal ook fysiek in de opvang hebben verbleven en 'technisch dakloos' zijn na de vergunningverlening, worden deze groepen tot de huisvestingstaakstelling gerekend. Dit houdt overigens niet in dat het COA de bemiddelingstaak van de zich na vergunningverlening buiten de opvang verblijvende personen op zich neemt en alsnog, in afwachting van eerste huisvesting, tussentijds voor opvang zorgdraagt.

Gemeenten hebben er belang bij om, als zij deze niet in de opvang verblijvende statushouders huisvesten dit op de gebruikelijke wijze aan het COA voor registratie te melden. Dit geldt overigens ook in algemene zin ten behoeve van een adequate monitoring van de gemeentelijke prestaties; het blijft noodzakelijk dat de gemeenten alle gerealiseerde huisvestingen direct aan het COA melden zodat zij ook voor de taakstellingsrealisatie van de betreffende gemeente kunnen worden geregistreerd.

Woningweigeringen

Het beeld dat 'veel' woningen door statushouders worden geweigerd is onjuist. Uit een analyse van het COA blijkt dat het jaarlijks om een relatief beperkt aantal gaat. Dat laat onverlet dat het elke keer dat het in een gemeente voorkomt, voor die gemeente lastig is.

De verblijfsgerechtigde krijgt van het COA slechts één woonruimteaanbod. Wordt dit aanbod niet geaccepteerd dan start het COA de procedure 'woningweigerings' met als doel om de aangeboden woning alsnog te benutten dan wel om de opvang te beëindigen. Het niet-accepteren kan overigens ook veroorzaakt worden door een niet-geschikt woningaanbod. Voor zover er signalen zijn dat statushouders niet zouden willen wonen in een bepaalde gemeente of regio, zullen die door de toezichthouder scherp moeten worden beoordeeld in overleg met het COA.

In de dagelijkse praktijk worden 3 zaken als woningweigerings bestempeld. De eerste 2 genoemde beschouwt het COA niet als weigerings, omdat het COA daarbij niet bemiddeld heeft. Het betreft hier woningzoekenden die net als alle andere ingezetenen zelf op de woningmarkt actief zijn. Overigens tellen bij een geslaagde zelfstandige zoekactie de op deze manier gehuisveste statushouders wel mee voor de taakstelling van de gemeente waar zij huisvesting hebben gevonden.

1. Een zelf-zoeker toont belangstelling voor woonruimte in een gemeente/wijk naar eigen keuze, maar komt uiteindelijk toch niet. Circa 40% van de statushouders neemt momenteel zo zelf initiatief om snel woonruimte te verkrijgen, het succespercentage is echter laag. Dat de statushouder uiteindelijk niet komt is, hoewel teleurstellend voor verhuurder en gemeente, géén formele woningweigerings. De gemeente kan zich er niet op beroepen bij het niet-halen van de taakstelling. Het COA is en blijft bereid om voor deze personen te bemiddelen, via het gebruikelijke first-in/first-out principe. Accepteert de statushouder vervolgens een door het COA bemiddelde woning niet, dan is situatie 3 van toepassing. Elke daadwerkelijke huisvesting (via een geslaagde zelf-zoekactie of via het COA) telt mee voor de realisatiecijfers van de gemeente.

2. Statushouders uit een opvangvoorziening wachten de bemiddeling door het COA niet af, maar gaan, al dan niet op instigatie van vrijwilligers van het centrum (dus niet de COA-medewerkers), onmiddellijk na statusverlening individueel of in groepen woonruimte zoeken in een naburige gemeente (inmiddels kennen zij veelal de omgeving al). Dit staat bekend als shoppen. Ondanks getoonde belangstelling betrekken zij uiteindelijk niet de betreffende woonruimte. Dit is, hoewel teleurstellend voor verhuurder en gemeente, géén formele woningweigerings, maar een vorm van – soms begeleid - zelf-zoeken. De gemeente kan zich er niet op beroepen bij het niet-halen van de taakstelling. Het COA is en blijft bereid om voor deze personen te bemiddelen, via het first-in/first-out principe. Ook hier geldt dat elke daadwerkelijke huisvesting (via een geslaagde shopactie, of via het COA) meetelt voor de realisatiecijfers van de gemeente.

3. Het COA koppelt een statushouder aan een gemeentelijk woonruimteaanbod, maar de statushouder komt niet of wenst de woning niet: alléén in dit geval is er sprake van formele woningweigerings. Het COA toetst binnen 14 dagen of de weigerings terecht is (er zijn enkele, limitatief beschreven weigeringsgronden). Is de weigerings onterecht dan kan de statushouder alsnog de woning betrekken, anders wordt afgezien van verdere bemiddeling door het COA en moet betrokkene de opvangvoorziening verlaten. Komt de statushouder definitief niet, hetgeen na die 14 dagen bekend is, dan krijgt de gemeente voor de betreffende woning een ander aanbod van het COA. Alleen daadwerkelijke huisvesting telt mee voor de realisatiecijfers van de gemeente. Als een statushouder zich niet conform afspraak met het COA meldt bij de gemeente, dan is het van belang dat de gemeente diezelfde dag nog met het COA hierover contact opneemt. Alleen dan kan het COA de hierboven genoemde termijnen hanteren.

Hoewel de uitkomst gelijk is, namelijk ongewenste leegstand, dient een onderscheid gemaakt te worden tussen formele woningweigerings en kandidaten die gedurende het bemiddelingstraject elders zelfstandig huisvesting hebben verworven. In het eerste geval dient COA beoordeeld te worden op een vlotte afwikkeling van de procedure, wat in de praktijk in de regel het geval blijkt. Kandidaten die afhaken vanwege elders gevonden woonruimte kunnen gezien het recht op vrije vestiging, daarin niet belemmerd worden. Het COA zal in alle voorkomende gevallen constructief meewerken aan de tijdige selectie van vervangende kandidaten. Bij formele woningweigeringsprocedures geldt echter wel dat de woonruimte gedurende de weigeringsprocedure beschikbaar moet blijven voor de oorspronkelijke kandidaat, omdat bij het onterecht verklaren van de weigerings (in de meerderheid van de gevallen) de kandidaat alsnog in de gelegenheid wordt gesteld om de woonruimte te accepteren. Dit blijkt in de praktijk regelmatig te gebeuren, waardoor de woonruimte uiteindelijk sneller betrokken kan worden dan wanneer nieuwe kandidaten geselecteerd worden.

Geschikte huisvesting

De huisvesting van statushouders conform de wettelijke taakstelling is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. In de praktijk blijken zich vooral problemen voor te doen bij de huisvesting van alleenstaanden. Dit is structureel de grootste groep te huisvesten personen.

Het aanbieden van woonruimte die slechts geschikt is voor meerpersoonshuishoudens in de wetenschap dat dit aanbod niet aansluit bij huisvestingvraag waarin het COA bemiddelt, wordt niet beschouwd als een passend aanbod. Het COA zal schriftelijk reageren richting gemeenten die niet-geschikte woonruimte aanbieden (cc toezichthouder).

Zolang de gemeente achterstand heeft in de realisatie van de taakstelling, zal het COA voor ieder woningaanbod een plaatsingsvoorstel doen, dus ook indien de gewenste doelgroep voor de aangeboden woonruimte ontbreekt. Gezien de samenstelling gaat het dan vooral om (groepjes) alleenstaanden. Het COA zal de vergoeding voor huurderiving niet uitkeren, indien een gemeente binnen de gehanteerde termijn van 2 weken een aanbod van het COA niet accepteert. De leegstandskosten komen dan ten laste van de gemeente.

Geschikte woonruimte: zowel financieel geschikt (laag inkomen: huur goedkoop of betaalbaar, onder de aftoppingsgrenzen uit de Huursubsidiewet) als fysiek geschikt (geschikt voor het beoogde huishouden: éénpersoons, 2 of 3 personen, meerpersoonshuishoudens, extreem grote huishoudens, huishoudens met een of meer gehandicapten).

Reguliere woonruimte: 'gewone' woonruimte, al dan niet geschikt voor gehandicapten.

Tijdelijke noodvoorzieningen: tijdelijke woonunits, stacaravans, hotel- of logiesgelegenheid, kamergewijze verhuur. Uiteraard dient de gemeente zich in deze gevallen aantoonbaar en eventueel naar genoegen van de toezichthouder in te spannen om deze noodvoorziening in de tijd te beperken, door reguliere woonruimte te (laten) realiseren.

Zoals hiervoor gesteld is het de verantwoordelijkheid van de gemeente dat zij voldoende statushouders huisvest. Zij heeft dat zelf in de hand door te zorgen voor een aanbod van passende en acceptabele woonruimte. Gezien de vele mogelijkheden om een passend aanbod van acceptabele huisvesting te leveren, zal de toezichthouder dit in zijn overwegingen betrekken in het kader van eventuele toepassing van artikel 60^e, eerste lid, van de Hvw. Daarnaast kan de gemeente de toezichthouder verzoeken de taakstelling te herverdelen. Een tekort aan passende en acceptabele reguliere woonruimte zal voor de toezichthouder derhalve nimmer een reden zijn om van toepassing van artikel 60^e, eerste lid, van de Hvw af te zien.

Particuliere (huur)woningmarkt

De meest voor de hand liggende manier om te voorzien in de huisvesting van statushouders is het maken van goede afspraken met sociale verhuurders, voor wie het voorzien in de woonbehoefte van deze categorie woningzoekenden een kerntaak is. Maar ook in de particuliere sector kunnen geschikte woningen beschikbaar zijn. Dan kan de gemeente ook met deze eigenaren afspraken maken voor de huisvesting van statushouders. Als deze afspraken niet tot stand kunnen komen en de gemeente wil toch deze voorraad voor deze doelgroep benutten, dan kan zij dit realiseren via de huisvestingsverordening met een distributiesysteem voor dit deel van de voorraad.

Ook duurdere (particuliere) huurwoningen kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld als tijdelijke oplossing. Huurcontracten op de particuliere markt worden veelal voor minstens een jaar aangegaan. Voor onderhandelingen kan de gemeente zich beter richten tot de eigenaar dan de beheerder/makelaar. Voor duurdere (particuliere) huurwoningen is het aan te raden dat niet de statushouder, maar gemeente een huurovereenkomst aangaat, bij voorkeur voor onbepaalde tijd. Als de gemeente een duurdere woning huurt, dient bevorderd te worden dat de statushouder zo snel mogelijk een goedkopere woning krijgt aangeboden. Om in zo'n situatie huurbescherming te voorkomen hanteert de gemeente dan bij voorkeur jegens de statushouder geen huurcontract of daaraan gerelateerde overeenkomst, maar een overeenkomst, die wederzijds direct opzegbaar is. Een voorbeeld daarvan is een "In gebruikgave om niet". Daarin kunnen tevens kosten voor gas, water, elektra, OZB, verzekeringen etc. worden geregeld.

Bijlage 1
Huisvestingswet (als gewijzigd per 1 mei 2005)

Artikel 13c

1. Behoudens het bepaalde in het tweede lid, wordt geen onderscheid naar economische of maatschappelijke binding gemaakt ten aanzien van woningzoekenden:
- waarvan redelijkerwijs niet of niet meer verwacht kan worden dat zij door het duurzaam verrichten van arbeid in hun bestaan voorzien, zoals gepensioneerden, ernstig invaliden en langdurig werklozen;
 - die als remigrant wensen terug te keren naar Nederland of zijn teruggekeerd, doch nog niet over passende huisvesting beschikken;
 - aan wie op grond van een asielerzoek een van de verblijfsvergunningen, bedoeld in artikel 8, onderdelen a tot en met d, van de Vreemdelingenwet 2000 is verleend, indien zij na die verlening voor de eerste maal woonruimte zoeken;
 - die na echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed, in verband met die omstandigheid dringend woonruimte behoeven, of
 - die een procedure tot echtscheiding, scheiding van tafel en bed of ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed aanhangig hebben gemaakt en een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 822 en 823 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering hebben verkregen, indien zij in verband met die omstandigheid dringend woonruimte behoeven.
2. Voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is in verband met uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in de gemeente of in een of meer kernen, behorend tot de gemeente, kunnen gedeputeerde staten bij het verlenen van toestemming als bedoeld in artikel 13b, tweede lid, onderscheidenlijk provinciale staten bij een beleidsregel als bedoeld in artikel 61, toestaan dat wordt afgeweken van het bepaalde in het eerste lid, onder a, b, d en e.
- (...)

Artikel 60a

- Voor de toepassing van het in deze paragraaf bepaalde wordt verstaan onder:
- verblijfsgerechtigden: vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, onderdelen a tot en met d, van de Vreemdelingenwet 2000;
 - taakstelling: het aantal in opvangcentra of op gemeentelijke opvangplaatsen verkerende verblijfsgerechtigden in wier huisvesting per gemeente per kalenderhalfjaar dient te worden voorzien.

Artikel 60b

- Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling.
- Behoudens toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 60c, eerste lid, geldt als taakstelling de uitkomst van de toepassing van de formule $(a:b) * c$, waarin wordt voorgesteld:
met de letter a:
- het aantal inwoners van een gemeente volgens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek openbaar gemaakte bevolkingscijfers per 1 januari van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waartoe het kalenderhalfjaar, bedoeld bij de letter c, behoort, dan wel het in plaats daarvan op grond van het derde lid vastgestelde aantal;
- met de letter b:
het aantal inwoners van Nederland volgens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek openbaar gemaakte bevolkingscijfer per 1 januari van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waartoe het kalenderhalfjaar, bedoeld bij de letter c, behoort;
- met de letter c:
het door Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in de Staatscourant bekendgemaakte totale aantal verblijfsgerechtigden in wier huisvesting in het bij die bekendmaking aan te geven kalenderhalfjaar naar verwachting zal dienen te worden voorzien.
- Gedeputeerde staten van de betrokken provincie of de betrokken provincies zijn bevoegd

het aantal inwoners van een gemeente per 1 januari van het jaar dat voorafgaat aan het jaar waartoe het kalenderhalfjaar, bedoeld in het tweede lid bij de letter c, behoort, vast te stellen voor de gemeenten die zijn betrokken bij een wijziging van de gemeentelijke indeling en waarvoor de datum van herindeling is gelegen op 1 januari van laatstbedoeld jaar. Bij deze vaststelling wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de inwonertallen van de samenstellende delen van de bij een wijziging van de gemeentelijke indeling betrokken gemeenten. Een vaststelling per 1 januari van het in de eerste volzin eerstbedoelde jaar wordt vóór 1 oktober van dat jaar bekendgemaakt in de Staatscourant.

4. De bekendmaking, bedoeld in het tweede lid bij de letter c, geschiedt ten minste dertien weken voor de aanvang van het kalenderhalfjaar waarop zij betrekking heeft.

5. De met toepassing van de formule, bedoeld in het tweede lid, verkregen uitkomst wordt naar boven afgerond op een geheel getal.

Artikel 60c

Gedeputeerde staten zijn bevoegd taakstellingen die volgen uit de toepassing van de formule, bedoeld in artikel 60b, tweede lid, te wijzigen, voor zover de verwezenlijking van het bovengemeentelijke ruimtelijke beleid of volkshuisvestingsbeleid of de samenhang tussen het door gemeenten gevoerde volkshuisvestingsbeleid dat vordert, met dien verstande dat de som van de aantallen verblijfsgerechtigden in wier huisvesting na die wijziging in de betrokken gemeenten te zamen dient te worden voorzien, niet afwijkt van de som van de aantallen die worden verkregen met toepassing van de formule, bedoeld in artikel 60b, tweede lid.

Artikel 60d [Vervallen per 01-04-1995]

Artikel 60e

1. Indien burgemeester en wethouders geheel of gedeeltelijk nalaten uitvoering te geven aan de verplichting, bedoeld in artikel 60b, eerste lid, voorzien gedeputeerde staten in de uitvoering namens burgemeester en wethouders en ten laste van de gemeente.

2. Alvorens toepassing te geven aan het eerste lid plegen gedeputeerde staten overleg met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente en stellen zij burgemeester en wethouders een termijn, waarbinnen zij alsnog zelf in de uitvoering van de verplichting, bedoeld in artikel 60b, eerste lid, kunnen voorzien, tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet. De termijn, bedoeld in de eerste volzin, bedraagt ten hoogste zes maanden gerekend vanaf het einde van het kalenderhalfjaar waarop die verplichting van toepassing was.

3. Indien gedeputeerde staten geheel of gedeeltelijk nalaten uitvoering te geven aan de verplichting, bedoeld in artikel 60b, eerste lid, voorziet Onze Minister in de uitvoering van die verplichting namens gedeputeerde staten en ten laste van de provincie.

4. Alvorens toepassing te geven aan het derde lid pleegt Onze Minister overleg met gedeputeerde staten en stelt hij gedeputeerde staten een termijn, waarbinnen zij alsnog in de uitvoering van die verplichting kunnen voorzien, tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet. Het tweede lid is niet van toepassing.

Artikel 60f

1. Burgemeester en wethouders brengen binnen vier weken na afloop van het kalenderhalfjaar aan gedeputeerde staten verslag uit over de voortgang van de uitvoering van de verplichting, bedoeld in artikel 60b, eerste lid, met toezending van een afschrift van dat verslag aan Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Burgemeester en wethouders verstrekken daarbij tevens inzicht in de maatregelen die worden voorbereid of zijn genomen teneinde geheel uitvoering te geven aan de bedoelde verplichting.

2. Gedeputeerde staten brengen binnen acht weken na afloop van het kalenderhalfjaar aan Onze Minister gemotiveerd verslag uit over het al dan niet toepassen van artikel 60c of artikel 60e, eerste en tweede lid, met toezending van een afschrift van dat verslag aan Onze Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Artikel 60g

1. Het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering treedt voor de toepassing van de artikelen 60c, 60e en 60f in de plaats van gedeputeerde staten.

2. Artikel 27 van de Kaderwet bestuur in verandering is niet van toepassing.

Bijlage 2.

Adressen Inspectoraat-Generaal VROM

VROM-Inspectie
Regio Noord
Cascadeplein 10
Postbus 30020
9700 RM GRONINGEN
tel: 050 599 2700
fax: 050 599 2699

VROM-Inspectie
Regio Oost
Pels Rijckenstraat 1
Postbus 136
6800 AC ARNHEM
tel: 026 352 8400
fax: 026 352 8455

VROM-Inspectie
Regio Noord-West
Kennemerplein 6-8
Postbus 1006
2001 BA HAARLEM
tel: 023 515 0700
fax: 023 515 0777

VROM-Inspectie
Regio Zuid-West
Weena 723
Postbus 29036
3001 GA ROTTERDAM
tel: 010 224 4444
fax: 010 224 4450

VROM-Inspectie
Regio Zuid
Gebouw B-1, Kennedyplein 5
Postbus 850
5600 AW EINDHOVEN
tel: 040 265 2911
fax 040 265 3030



Bijlage 3.6.1
Doorlichtingrapportage
LNV

Natuurbeschermingswet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
De Voorzitter van de Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke Toezichtarrangementen
De heer mr. dr. M. Oosting
DGKB/GSIB/IB
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
27 oktober 2006	DIT/23102006/4-10	TRCJZ/2007/375	15 februari 2007
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Doorlichting Natuurbeschermingswet 1998		(070) 3784524	1

Geachte heer Oosting,

Bij brief van 27 oktober 2006 heeft u mij verzocht een doorlichting te verrichten van interbestuurlijke toezichtarrangementen vervat in de Natuurbeschermingswet 1998. Ik heb het genoeg en deze rapportage hierbij aan te bieden.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKWALITEIT,

dr. C.P. Veerman



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Juridische Zaken
Bezuidenhoutseweg 73
Postadres: Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG
Telefoon: (070) 378 6868
Fax: (070) 378 6127
Telegramadres: Landvis
Web: www.minlnv.nl

22022007

Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen Natuurbeschermingswet 1998

Inleiding

Op verzoek van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (Commissie Oosting) zijn de toezichtsarrangementen in de Natuurbeschermingswet 1998 doorgelicht. Dit document bevat de uitkomsten van deze doorlichting. Hierbij is het stramien uit de Handreiking ten behoeve van de doorlichtingen interbestuurlijke toezichtsarrangementen door de ministeries en provincies van de Commissie Oosting gevolgd.

1. Inventarisatie

1.1 Inventarisatie van alle bestaande specifieke toezichtsarrangementen in de Natuurbeschermingswet 1998.

a. Artikel 19j: goedkeuring van plannen

Artikel 19j

1. Een besluit tot het vaststellen van een plan, dat gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, 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 Onze Minister. Voor zover dat plan door één van Onze andere Ministers wordt voorbereid geschiedt de vaststelling van dat plan in overeenstemming met Onze Minister.
2. In afwijking van het eerste lid worden besluiten tot het vaststellen van plannen als bedoeld in het eerste lid, van bestuursorganen van gemeenten en waterschappen goedgekeurd door gedeputeerde staten.
3. Bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan als bedoeld in het eerste lid, zijn, ongeacht de beperkingen in het wettelijke voorschrift waarop dat besluit berust, de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.
4. In afwijking van het eerste lid behoeven plannen als bedoeld in artikel 19a geen goedkeuring van Onze Minister.

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin het toezichtarrangement dat in dit artikel is opgenomen wordt afgeschaft. Zie voor een toelichting paragraaf 1.4.

b. Artikel 19k, eerste lid: informeren over vergunningplichtige handelingen en plannen

Artikel 19k

1. Gedeputeerde staten stellen Onze Minister in kennis van projecten en andere handelingen als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, en van plannen als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, en zenden een afschrift van vergunningen als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, en besluiten tot goedkeuring als bedoeld in artikel 19j,

tweede lid, die met toepassing van artikel 19g zijn genomen naar Onze Minister en brengen Onze Minister op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 19h.

2. (...)

c. Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan

Artikel 45

1. Onze Minister kan, indien dat in het algemeen belang geboden is, gedeputeerde staten een aanwijzing geven ter zake van het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in de artikelen 16 en 19d, een reeds verleende vergunning als bedoeld in de artikelen 16 en 19d en een beheersplan als bedoeld in de artikelen 17 en 19a.
2. Onze Minister pleegt over het voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met de betrokken gedeputeerde staten.
3. De aanwijzing wordt door gedeputeerde staten vermeld in de beschikking terzake waarvan zij is gegeven.
4. Indien gedeputeerde staten niet binnen de door Onze Minister bij de in het eerste lid bedoelde aanwijzing gestelde termijn aan de aanwijzing gevolg geven, dan wel daaraan niet naar behoren gevolg geven, neemt Onze Minister het besluit waarop de aanwijzing betrekking had

d. Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j

Artikel 45a

1. Onze Minister kan, indien dat in het algemeen belang geboden is, het bevoegde bestuursorgaan een aanwijzing geven ter zake van een besluit als bedoeld in artikel 19j, eerste lid.
2. De in het eerste lid genoemde bevoegdheid geldt niet ten aanzien van bestuursorganen die behoren tot de Staat.
3. Onze Minister pleegt over het voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met de betrokken bestuursorganen.
4. De betrokken bestuursorganen zijn verplicht een besluit als bedoeld in het eerste lid binnen zes maanden in overeenstemming te brengen met de aanwijzingen van Onze Minister.

e. Artikel 57, tweede en derde lid: verzoek tot toepassing bestuursdwang

Artikel 57

1. (...)

2. Gedeputeerde staten geven op verzoek van Onze Minister een beschikking tot toepassing van bestuursdwang indien de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen niet worden nageleefd. Bij het verzoek kan Onze Minister bepalen waarbinnen aan zijn verzoek wordt voldaan.
3. Gedeputeerde staten zenden aan Onze Minister een exemplaar van de in het tweede lid bedoelde beschikking.

1.2 Geef per toezichtsvorm aan wat het toezicht omvat: verwerving van informatie; beoordeling van informatie; interventie.

1.3 Geef per toezichtsvorm aan of en in hoeverre het toezicht strekt tot verplichtingen van provincies, gemeenten, wgr-regio's en waterschappen tot het geven van informatie en het afleggen van verantwoording.

a. Artikel 19j: goedkeuring van plannen

Plannen die worden voorbereid door een andere minister worden vastgesteld in overeenstemming met de minister van LNV. Plannen van gemeenten en waterschappen worden goedgekeurd door GS. Met betrekking tot deze toezichtsvorm staan van de genoemde organen alleen provincies en wgr-regio's onder toezicht van de minister. Zij zijn verplicht hun plannen met mogelijk negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden samen met de passende beoordeling (waar van toepassing) voor te leggen aan de minister en op deze wijze verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij toepassing hebben gegeven aan artikel 19j in samenhang met de artikelen 19e tot en met 19h.

b. Artikel 19k: informeren over handelingen en plannen

Provincies zijn verplicht tot het geven van de volgende informatie:

- projecten en handelingen met mogelijk significante gevolgen waarvoor de vergunningverlenende bevoegdheid bij GS ligt.
- plannen met mogelijk negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden die de minister niet zelf moet goedkeuren.
- GS zenden afschriften van vergunningen en besluiten tot goedkeuring van een plan waarbij een passende beoordeling is gemaakt.
- genomen compenserende maatregelen.

c. Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan

De minister kan in het algemeen belang aanwijzingen geven ter zake van een aanvraag om een vergunning, een reeds verleende vergunning en een beheerplan. De minister geeft over het voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met GS. In dat kader zal GS verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop zij (voornemens zijn) om (te) gaan met hun bevoegdheden op grond van artikel 16, 17, 19a en 19d en/of de wijze waarop zij (voornemens zijn) toepassing te geven aan artikelen 19e t/m 19h.

d. Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j

Provincies, gemeenten, wgr-regio's en waterschappen kunnen worden verplicht besluiten tot het vaststellen van een plan dat negatieve gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied binnen zes maanden in overeenstemming te brengen met aanwijzingen van de minister. Onze minister pleegt over het voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met de betrokken bestuursorganen. In dat kader zal het betrokken orgaan verantwoording moeten afleggen over de wijze waarop het artikel 19j, in samenhang met de artikelen 19e t/m 19h toepast.

e. Artikel 57: verzoek om toepassing bestuursdwang

Artikel 57, eerste lid, geeft de minister de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen t.a.v. projecten en handelingen waarvoor hij bevoegd is vergunning te verlenen. Het tweede lid geeft de minister de bevoegdheid GS bestuursdwang te laten toepassen t.a.v. andere projecten en handelingen indien de bij of krachtens de wet gestelde

om de Europese Commissie op de hoogte te stellen van de genomen compenserende maatregelen op grond van de Habitatrictlijn.

Het hierboven genoemde wetsvoorstel wijzigt ook dit artikel: in plaats van gedeputeerde staten als goedkeurende instantie zijn de bestuursorganen die de plannen vaststellen verplicht om de minister hierover te informeren. Plannen hoeven in het wetsvoorstel immers niet meer goedgekeurd te worden.

- c. Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan
- d. Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j
- e. Artikel 57: verzoek om toepassing bestuursdwang

Met betrekking tot deze drie toezichtsvormen kan worden opgemerkt dat LNV met name voor zichzelf een rol ziet weggelegd vanuit de verantwoordelijkheid van LNV voor naleving van de Vogel- en Habitatrictlijn richting 'Brussel'. Op de eerste plaats moet door voorlichting en regelmatig overleg met provincies als uitvoerder van de Natuurbeschermingswet 1998 verzekerd worden dat er een gedeelde perceptie is over de uitleg van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Europeesrechtelijke verplichtingen van lidstaat Nederland. Wanneer in een concreet geval de opvattingen over een juiste uitvoering van de wet uit elkaar lopen zal in eerste instantie geprobeerd worden om door overleg eruit te komen. Daarna zullen zwaardere bestuurlijke middelen ingezet worden. Toepassing van artikel 45, 45a en 57 is vangnet. Hierop bestaat een uitzondering wanneer zonder direct optreden de natuurwaarden onherstelbaar beschadigd raken.

Er is geen beleid neergelegd in documenten.

1.5 Geef per toezichtsvorm aan welke organisatorisch voorziening zijn getroffen voor dit toezicht.

- a. Artikel 19j: goedkeuring van plannen
- b. Artikel 19k: informeren over handelingen en plannen
- c. Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan
- d. Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j
- e. Artikel 57: verzoek om toepassing bestuursdwang

De taak voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998 is neergelegd bij de Directie Regionale Zaken van het ministerie. Deze directie is het bestuurlijke contactpunt van de minister van LNV in de regio en doet zaken namens de minister met de regio. Deze directie beschikt over vier regionale vestigingen verdeeld over het land:

- Vestiging Noord (Groningen, Fryslân, Drenthe)
- Vestiging Oost (Gelderland, Overijssel)
- Vestiging Zuid (Noord-Brabant, Limburg, Zeeland)
- Vestiging West (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland)

De uitvoering van de wettelijke taken voor de Natuurbeschermingswet zijn aan deze directie gemandateerd. De bestuurlijke contacten in het kader van het houden van toezicht op de uitvoering van de wet zijn aan de uitvoering van de wet gekoppeld.

1.6 Geef, waar van toepassing, per toezichtsarrangement aan met welke interbestuurlijke toezichtsarrangementen op belendende beleidsterreinen raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3).

- a. Artikel 19j: goedkeuring van plannen
Goedkeuring van plannen op grond van de Wro.
 - b. Artikel 19k: informeren over handelingen en plannen
 - c. Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan
 - d. Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j
 - e. Artikel 57: verzoek om toepassing bestuursdwang
- Voor de overige toezichtsarrangementen bestaan geen raakvlakken met interbestuurlijke toezichtsarrangementen op belendende beleidsterreinen.

1.7 Geef, waar van toepassing, per toezichtsarrangement aan met welke andere vormen van toezicht (nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht) raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3)

- a. Artikel 19j: goedkeuring van plannen
Toezicht o.g.v. artikel 19j hangt samen met toezicht o.g.v. artikel 45a. Wanneer de minister een plan goedkeurt, is hoeft geen gebruik gemaakt te worden van de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen t.a.v. de vaststelling van een dergelijk plan.
- b. Artikel 19k: informeren over handelingen en plannen
Op grond van artikel 19k verkrijgt de minister de informatie die hij nodig heeft om te kunnen interveniëren op grond van artikel 45, 45a en 57.
- c. Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan
Zie onder b.
- d. Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j
Zie onder a. en b.
- e. Artikel 57: verzoek om toepassing bestuursdwang
Zie onder b.

Bij vele van de genoemde trajecten (19j, 19k, 45, 45a) speelt tevens een verplichting tot het maken van een Milieueffectrapport of een Strategische Milieubeoordeling. In het kader van deze trajecten heeft de minister van LNV veelal een wettelijke adviserende rol. De in het kader van de beoordeling van de Nb-wet verplichtingen noodzakelijke 'passende beoordeling' vormt veelal een onderdeel van deze figuren. Om vroegtijdig op mogelijke problemen rond de Nb-wet uitvoering in te spelen wordt van deze adviesrol gebruik gemaakt.

2. Beschrijving

2.1. Beschrijf de praktijk van de eventuele toepassing op het betreffende beleidsterrein van de generieke instrumenten (schorsing/vernietiging, in de plaats treden bij taakverwaarlozing) uit de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet.

Ga daarbij in op: aard, frequentie, aanleiding, beleidsmatig effect, geschillen;

De Natuurbeschermingswet 1998 is in zijn huidige vorm in werking getreden op 1 oktober 2005. Er is tot nu toe geen gebruik gemaakt van de generieke instrumenten. De Natuurbeschermingswet die tot dat moment gold kende geen interbestuurlijke toezichtsarrangementen. De uitvoering lag geheel bij de minister. In het kader van de decentralisatie impuls is weliswaar de voorbereiding van vergunningen bij de provincies gelegd, maar de formele besluitvorming vond plaats door de minister.

2.2. Beschrijf de praktijk van de toepassing van de geïnventariseerde specifieke toezichtsarrangementen.

Ga daarbij in op:

- aard/wijze van uitvoering;*
- frequentie van de onderzoeken/beoordelingen en van eventuele interventies;*
- aanleiding tot de toepassing van toezichtsinstrumenten;*
- zicht op bestuurlijke lasten van e.e.a. bij de ondertoezichtgestelden;*
- beleidsmatige effecten van interventies;*
- eventuele geschillen, en hun beslechting/oplossing.*

Motiveer daarbij, in het algemeen en waar mogelijk ook per geval/deelgebied/onderwerp:

- a. of/waarom de basisinstrumenten niet toereikend waren, of zouden kunnen zijn geweest;*
- b. of/waarom andere instrumenten voor kwaliteitszorg (zoals horizontale verantwoording of interne controle) niet toereikend waren, of zouden kunnen zijn geweest.*

Momenteel worden de documenten individueel gescreend en vindt een globale beoordeling plaats. Om een meer systematische werkwijze op te zetten vindt beleidsformulering plaats. In voorkomende gevallen is via ambtelijke en bestuurlijke weg geïntervenieerd in procedures rond plantoetsing (art. 19j) en naar aanleiding van besluitvorming rond vergunningverlening. Daarbij is steeds getracht om via de weg van overleg tot aanvaardbare resultaten te komen. Aanleiding vormde veelal dat de benodigde 'passende beoordeling' te kort schoot. Zoals reeds onder 1.7 aangegeven wordt ook veel input gegeven aan processen rond het opstellen van milieueffectrapporten en strategische milieubeoordelingen.

3. Beoordeling

3.1. Beoordeel het nut van behoud of instellen van de onder 1.1 geïnventariseerde specifieke arrangementen, gelet op de ratio van hun bestaan als zodanig en op de ervaringen (positief en negatief) van u zelf, alsmede (voor zover u bekend) van de ondertoezichtstaanden in de praktijk van de toepassing van deze arrangementen.

Verricht die beoordeling door een grondige/uitgewerkte toets aan het normatieve kader dat is neergelegd in het stappenplan-Alders.

Het is niet nodig om artikel 19j (goedkeuring van plannen) in zijn huidige vorm te houden. De verplichting om plannen te toetsen op hun gevolgen voor Natura 2000-gebieden moet blijven bestaan gelet op artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Goedkeuring door een ander bestuursorgaan kan komen te vervallen. De algemene instrumenten en de bevoegdheid om aanwijzingen te geven in artikel 45a zijn voldoende. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 1.4.

De overige instrumenten hebben wel nut. De basisinstrumenten zijn voor veel situaties geschikt om belangen te borgen maar niet in alle gevallen. Wanneer een vergunning is verleend of een (beheer)plan is vastgesteld in strijd met de Europeesrechtelijke verplichtingen kan schorsing of vernietiging soelaas bieden. Wanneer er echter geen verplichting bestaat om de minister van LNV in kennis te stellen van vergunningen en besluiten tot het vaststellen van een plan, kan het zijn dat de minister er te laat achter komt dat zo'n besluit is genomen en kan reeds uitvoering aan het besluit zijn gegeven waardoor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied als gevolg hiervan onherstelbaar kunnen worden aangetast. Met de mogelijkheid die de Natuurbeschermingswet 1998 nu kent om aanwijzingen te geven m.b.t. besluiten op een

aanvraag kan geheel voorkomen worden dat een besluit wordt genomen dat strijdig is met de instandhouding van Europeesrechtelijk beschermde natuur. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om aanwijzingen te geven ter zake van een besluit ten aanzien van een beheerplan.

Wanneer geen beheerplan met instandhoudingsmaatregelen wordt vastgesteld en ook anderszins geen maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen te halen, kan via taakverwaarlozing worden opgetreden. Wanneer wel een beheerplan wordt vastgesteld maar de maatregelen niet voldoende zijn, is het eenvoudiger GS een aanwijzing te geven gedurende de voorbereidingsprocedure dan achteraf een beslissing te nemen om het beheerplan aan te passen.

De Memorie van toelichting bij de wetsvoorstel Nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1994)¹ geeft aan dat een aanwijzing terzake van vergunningverlening gegeven kan worden wanneer ook na overleg geen overeenstemming is bereikt bij een botsing tussen provinciaal en rijksbeleid. Slechts de zwaarte van de in het geding zijnde belangen kan de toepassing van dit middel rechtvaardigen. Het kan hier behalve om natuurbelang ook gaan om andere algemene belangen waaraan een doorslaggevend belang moet worden toegekend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn terzake van de zeevering en de kustverdediging.² In de terminologie van de huidige tekst van de wet gaat het hierbij om dwingende redenen van groot openbaar belang.

De basisinstrumenten kunnen bovendien niet allemaal toegepast worden door de minister van LNV. Zoals ook in het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders staat ligt het voor de hand de interventietaak te beleggen bij het bestuursorgaan dat de specifieke belangen vertegenwoordigt³, i.c. bij de minister van LNV.

De democratische verantwoordingsprocessen binnen de decentrale overheden kunnen niet in de plaats komen van interbestuurlijk toezicht: de betrokken organen hebben geen specifieke kennis van de natuur of de vereisten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het is ook onwaarschijnlijk dat zij deze kennis zullen ontwikkelen. Bovendien blijft de Minister van LNV het aanspreekpunt voor de Europese Commissie.

Andere instrumenten kunnen wel een bijdrage leveren maar kunnen niet in de plaats komen van de bijzondere interbestuurlijke toezichtsarrangementen. Burgerparticipatie zorgt op het gebied van de natuurwetgeving voor naleving van (Europese) wet en regelgeving door bestuursorganen. Natuur- en milieuorganisaties maken vaak gebruik van de mogelijkheden om zienswijzen naar voren te brengen of bezwaar of beroep aan te tekenen wanneer naar hun mening de bescherming van Natura 2000-gebieden in gevaar komt. Ook anderen proberen soms om natuurwetgeving te gebruiken om plannen en projecten die zij ongewenst achten tegen te houden. De overheid mag echter niet enkel op de interventie van burgers steunen waar het gaat om de behartiging van een algemeen belang als de bescherming van de natuur en naleving van het Europese recht. Bovendien kunnen burgers niet van alle besluiten op de hoogte zijn terwijl de minister van LNV dat wel is door de toepassing van de toezichtsinstrumenten in de huidige Natuurbeschermingswet 1998.

¹ Kamerstukken II, 1993/94, 23 580, nr. 3

² Kamerstukken II, 1993/94, 23 580, nr. 3, p. 33.

³ Bestuurlijke Werkgroep Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt, 7 december 2005, p.33. "Bij belangen die de grenzen van een bestuursorgaan overstijgen ligt het voor de hand de interventietaak te leggen bij het bestuursorgaan dat die specifieke belangen wel vertegenwoordigt."

Informatievoorziening en (in)formele overlegstructuren voor kennisdeling tussen de provincies onderling en tussen LNV en de provincies bestaan op het gebied van de Natuurbeschermingswet 1998 al. Er worden ook bestuurlijke afspraken gemaakt op specifieke gebieden zoals vergunningverlening in ammoniakzaken en over beheerplannen. Deze structuren werken goed. Mede vanwege het bestaan van deze voorzieningen is het niet nodig geweest om de formele instrumenten van toezicht in te zetten. De voorzieningen zullen worden uitgebreid door het opzetten van een Steunpunt Natura 2000. Dit laat onverlet dat er altijd een stok achter de deur aanwezig moet zijn en wel één die snel kan worden gebruikt indien nodig.

Tot slot kan opgemerkt worden dat de in artikel 19k opgenomen verplichting om informatie te verschaffen niet alleen als toezichtsinstrument van de minister van LNV dient. Deze bepaling is ook noodzakelijk om als lidstaat te kunnen voldoen aan de rapportageverplichting en verplichting om de Europese Commissie op de hoogte stellen van genomen compenserende maatregelen uit de Habitatrichtlijn. Daarom moet de Minister van LNV de ontvanger zijn. Het is de taak van de minister om voortgangsrapportages te maken en de Europese Commissie te informeren over compenserende maatregelen. Dit laatste is vastgelegd in artikel 19k, tweede lid.

3.2. Geef per specifiek arrangement aan:

a. Wat naar uw oordeel niet kan/mag veranderen.

Motiveer dit standpunt grondig in het licht van het bestaan van de generieke instrumenten alsmede van horizontale vormen van kwaliteitszorg, daarbij uitgaande van het normatieve kader in het stappenplan-Alders.

b. Waar/wat naar uw oordeel op zichzelf wél veranderd kan/mag worden.

Werk dit uit naar de vraag of dan:

- kan worden volstaan met de generieke instrumenten, al dan niet in combinatie met andere, meer horizontale vormen van kwaliteitszorg; dan wel*
- of niettemin behoefte blijft bestaan aan vormen van specifiek toezicht, en zo ja: welke precies. Motiveer in dit laatste geval uw standpunt grondig in het kader van de normatieve uitgangspunten in het stappenplan-Alders.*

c. Geef waar nodig/ van toepassing aan welke randvoorwaarden en/of flankerende voorwaarden moeten worden gesteld voor de verandering als bedoeld onder 3.2.b.. Motiveer ook dit standpunt grondig in het kader van het normatieve kader in het stappenplan.

Artikel 19j, goedkeuring plannen:

Dit artikel kan gewijzigd worden zoals aangekondigd in de brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer van 1 september jl. Het toezichtsarrangement 'goedkeuring' komt geheel te vervallen. Bestuursorganen blijven verplicht plannen te toetsen op de gevolgen voor Natura 2000-gebieden.

Artikel 19k, informeren over handelingen en plannen

Dit artikel moet worden gewijzigd in samenhang met de wijziging van artikel 19j: wanneer gedeputeerde staten de plannen van gemeenten en waterschappen niet langer goedkeuren, zijn zij ook niet op de hoogte van die plannen; dus zullen gemeenten en waterschappen zelf de minister moeten informeren. Zoals onder 3.1 beargumenteerd moet dit toezichtsarrangement blijven bestaan en moet de minister van LNV toezichthouder blijven. Er is nog geen protocol.

Dit kan wel worden ontwikkeld met betrekking tot de vraag hoe vaak/ wanneer gerapporteerd wordt.

Artikel 45: aanwijzing m.b.t. (aanvragen voor) vergunning en beheerplan

Onder 3.1 is gemotiveerd waarom deze vorm van toezicht moet blijven bestaan. Er is geen sprake van meerdere toezichthoudende instanties: alleen de minister van LNV is toezichthouder. Aangezien het gaat om toezicht uitoefening van bevoegdheden door provincies en vergunningen en beheerplannen soms betrekking hebben op Natura 2000-gebieden in meerdere provincies is het vanzelfsprekend dat de bevoegdheden bij op rijksniveau liggen. Toezichtsbeleid ontbreekt op dit moment. Er is wel een handreiking voor het opstellen van beheerplannen en hierin is een programma van eisen opgenomen. Dit programma is opgesteld in overleg met provincies maar nog niet bestuurlijk afgezegd. Wat van provincies wordt verwacht kan beter worden uitgewerkt en vastgelegd in protocollen.

Artikel 45a: aanwijzing m.b.t. plan als bedoeld in artikel 19j

Wanneer artikel 19j wordt gewijzigd wordt het toezichtsarrangement van artikel 45a belangrijker. Toezicht op plannen vindt dan enkel plaats op dezelfde wijze als toezicht op vergunningverlening. Zoals toegelicht onder 3.1 is het nodig dat de Minister van LNV aanwijzingen kan geven met betrekking tot projecten en plannen die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden.

Er is een handreiking over de Natuurbeschermingswet 1998 en bestemmingsplannen. Deze handreiking kan worden uitgebreid met "good practices". Net zoals bij de hierboven genoemde toezichtsarrangementen zou(den) ook m.b.t. artikel 45a toezichtsbeleid en/of protocollen kunnen worden ontwikkeld.

Artikel 57: verzoek om toepassing bestuursdwang

Dit artikel moet met name behouden blijven omdat het taakverwaarlozingsartikel uit de Provinciewet niet de bevoegdheid geeft aan de minister van LNV om op te treden terwijl die wel het natuurbelang behartigt. De minister van BZK beschikt niet over de kennis om te beoordelen of een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig is voor een bepaalde activiteit. Het is efficiënter om de rol van toezichtshouder bij LNV te leggen dan om met een verzoek van LNV aan BZK te werken.

Een andere optie zou zijn het artikel in de Provinciewet aan te passen en daarin ook een minister wie het mede aangaat/die het specifieke belang behartigt dat aangetast zou worden door het niet optreden de bevoegdheid te geven in te grijpen.



Bijlage 3.6.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Natuurbeschermingswet

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 vergunningstelsel 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 Habitatrictlijn. 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 3.7.1
Doorlichtingrapportage
V&W

Waterschapswet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

**Rapportage
Interbestuurlijk Toezicht
Waterschapswet**

Definitief

Behoort bij brief DGTL/06.005297 aan de voorzitter van de
Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen,
De heer mr.dr. M. Oosting

Inleiding

Op 3 november 2006 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Commissie Oosting de resultaten toegestuurd van de doorlichting van interbestuurlijke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet.¹ De commissie had namelijk besloten zich in de eerste fase van de doorlichting specifiek te richten op de wetsvoorstellen die zich op dit moment in een vergevorderd stadium bevinden op de terreinen ruimtelijke ordening, water, milieu en veiligheid. De keuze was daarbij gevallen op de wetsvoorstellen voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), een Waterwet, een Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en het wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's.

Voor de tweede fase van doorlichting van interbestuurlijke toezichtarrangementen heeft de Commissie Oosting gevraagd om in aanvulling op de doorlichting van het wetsvoorstel Waterwet alsnog de Waterschapswet (Wsw) op overeenkomstige wijze door te lichten.

Deze rapportage bevat de gevraagde doorlichting van de Waterschapswet. De doorlichting is opgebouwd volgens de in de handreiking van de Commissie Oosting gegeven richtlijnen:

Hoofdstuk 0. Samenvatting en conclusies

Hoofdstuk 1. Inventarisatie van de interbestuurlijke toezichtinstrumenten

Hoofdstuk 2. Beschrijving van de toepassingspraktijk

Hoofdstuk 3. Beoordeling in het licht van het "stappenplan Alders"

In de doorlichting van het wetsvoorstel Waterwet is gesteld dat bij de analyse van het interbestuurlijk toezicht op het beleidsdomein water is uitgegaan van het wetsvoorstel Waterwet, zoals dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend. De Waterwet regelt het beheer van het watersysteem (grondwater en oppervlaktewater, inclusief oevers en waterkeringen). De wet geeft overheden de instrumenten om actief te beheren (middels normen, plannen en besluiten). Tevens bevat de wet instrumenten om handelingen van derden in het watersysteem te reguleren (met name via verboden, algemene regels en een vergunningstelsel). De Waterwet zal alle bestaande waterbeheerwetten vervangen.²

De organieke Waterschapswet regelt in het bijzonder de bestuurlijke organisatie van de waterschappen. De nu voorliggende doorlichting concentreert zich op deze wet. Uitgangspunt is de bestaande wet. De Waterschapswet zal naar verwachting in de loop van 2007 aangepast worden. Een wetsvoorstel daartoe, de Wet modernisering waterschapsbestel (Wmw), is onlangs in de Tweede Kamer aanvaard.³ Daar waar dit wetsvoorstel wijzigingen van het toezichtarrangement met zich meebrengt, wordt dit apart aangegeven.

In de Waterschapswet wordt één toezichtarrangement onderscheiden, in twee varianten:

Het interbestuurlijk toezicht op het bestuurlijk functioneren van de waterschappen door:

- a. de provincies op de waterschappen;
- b. de rijksoverheid op de provincies voor de taak onder a.

¹ In het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht (Kamerstuk 30300VII, nr. 65, d.d. 19 juni 2006) is een doorlichting van de bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving aangekondigd. In het kabinetsstandpunt is ook aangegeven dat de doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen in overleg met de bij het betreffende toezichtarrangement betrokken medeoverheden, onder verantwoordelijkheid van een externe commissie. Deze externe commissie is 22 augustus 2006 geïnstalleerd en gestart met haar werkzaamheden. De commissie wordt voorgezeten door de heer Oosting.

² Wet op de Waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen), Wet beheer Rijkswaterstaatswerken en de waterstaatswet 1900

³ Wet modernisering waterschapsbestel, EK 2006/07 30 601 A

Leeswijzer:

De nu volgende rapportage sluit zo veel mogelijk aan bij de schriftelijke handreiking van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (toegezonden door de voorzitter van de commissie aan de minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 13 september 2006).

Hoofdstuk 0 bevat de samenvatting en de conclusies.

In hoofdstuk 1, Inventarisatie, worden voor het toezichtarrangement de kenmerken benoemd waar de Commissie Oosting naar vraagt.

In hoofdstuk 2, Beschrijving toepassingspraktijk, wordt voor het toezichtarrangement beschreven hoe de toepassing plaatsvindt onder het regime Waterschapswet.

In hoofdstuk 3 wordt het interbestuurlijke toezichtarrangement in de Waterschapswet beoordeeld aan de hand van het "stappenplan Alders".

Hoofdstuk 0. Samenvatting en conclusies

De Waterschapswet bevat één toezichtarrangement:

Het interbestuurlijk toezicht op het bestuurlijk functioneren van de waterschappen, te onderscheiden in het interbestuurlijk toezicht van:

- a. de provincies op de waterschappen;
- b. de rijksoverheid op de provincies voor de taak onder a.

De doorlichting geeft aan dat de specifieke interbestuurlijke toezichtinstrumenten in de Waterschapswet reeds tot een noodzakelijk minimum zijn teruggebracht en dat door het wetsvoorstel tot modernisering van het Waterschapsbestel de noodzaak tot interbestuurlijk toezicht nog verder zal afnemen. De toepassing door de rijksoverheid van het instrumentarium is terughoudend en blijft ook in de toekomst terughoudend.

Voor het interbestuurlijk toezicht door de provincie is door de Unie van Waterschappen aandacht gevraagd. De commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen heeft de provincies gevraagd hierover zelf te rapporteren.

Hoofdstuk 1 Inventarisatie

1.1. Ter inleiding

Het domein water bevat na aanvaarding van het wetsvoorstel Waterwet in combinatie met de Waterschapswet slechts twee wetten.

De twee interbestuurlijke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet zijn eerder al in een afzonderlijke rapportage beschreven.

De Waterschapswet bevat één toezichtarrangement:

Het interbestuurlijk toezicht op het bestuurlijk functioneren van de waterschappen, te onderscheiden in het interbestuurlijk toezicht van:

- a. de provincies op de waterschappen;
- b. de rijksoverheid op de provincies voor de taak onder a.

Het waterbeheer in Nederland is van oudsher decentraal vormgegeven. In de Grondwet is dit als volgt geformuleerd: 'De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald'. Artikel 133, derde lid van de Grondwet geeft aan dat de wet het provinciale en overige toezicht op de waterschapsbesturen regelt.

Bijzondere positie waterschap als functionele democratie

Voorop dient te worden gesteld dat het waterschap een zelfstandige openbaar lichaam met een functionele bestuurstaak is. De provincie neemt staatsrechtelijk een bijzondere plaats in ten opzichte van het waterschap. De waterstaatzorg, voor zover die door waterschappen wordt verricht, dient ingebed te zijn in het algemeen bestuur. De provincie heeft daarvoor een eerste verantwoordelijkheid die zich bovenal manifesteert in de haar toekomstige constitutieve en reglementerende bevoegdheden. De provincie is de primaire regelgever ten aanzien van de waterschappen.

Daarnaast heeft de provincie als toezichthouder een specifieke plaats vanwege de bijzondere positie van het waterschap als functionele democratie. Deze bijzondere positie heeft gevolgen voor het toezicht op het waterschap. Instelling en toepassing van toezicht vinden hun legitimatie in het karakter van ons staatsbestel als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Toezicht vormt de bodemgarantie voor de eenheid en kwaliteit van de rechtsstaat. Dat geldt voor zowel de provincies en de gemeenten als voor de waterschappen. Voor het toezicht op de waterschappen geldt echter als motief heel nadrukkelijk ook het element van inbedding in het algemeen bestuur. Het waterschap mag immers als functionele democratie primair vanuit en ten dienste van de taak waarvoor het is opgericht denken, besluiten en handelen. De provincie wordt als toezichthouder geacht te bezien of andere meer algemene belangen alsnog of nader ingebracht moeten worden in een meer evenwichtige afweging die als zodanig is voorbehouden aan het waterschap. In de Waterschapswet zijn daarom diverse bepalingen neergelegd die de provincie in staat stellen zicht te houden op een goede gang van zaken bij de waterschappen.

Vormgeving toezichtarrangementen

Bij de vormgeving van de toezichthoudende arrangementen is rekening gehouden met de formulering in de Grondwet en met de bijzondere positie van waterschappen als functionele democratie. In algemene zin betekent dit dat de provincie primair de toezichthoudende instantie op de waterschappen is. In uitzonderlijke situaties kan ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid laten gelden. Een en ander is uitgewerkt in de Waterschapswet. Artikel 2, eerste lid, van die wet luidt: 'De bevoegdheid tot het opheffen en het instellen van waterschappen, tot regeling van hun gebied, taken, inrichting, samenstelling van hun bestuur

en categorieën van omslagplichtigen en tot de verdere reglementering van waterschappen behoort aan provinciale staten, behoudens het bepaalde in de artikelen 7, 8 en 9. De uitoefening van deze bevoegdheid geschiedt bij provinciale verordening.'

In het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel wordt de bevoegdheid van artikel 2 ingeperkt: de categorieën van omslagplichtigen worden wettelijk bepaald en behoren dus niet meer tot de regelingsbevoegdheid van de provincie.

1.2 . Wat het toezicht omvat

1.2.1 Het interbestuurlijk toezicht van de provincies op de waterschappen

De Waterschapswet bevat zowel generieke als specifieke bevoegdheden voor het interbestuurlijk toezicht van de provincies op de waterschappen. In het stappenplan van Alders worden als generieke bevoegdheden aangeduid schorsing, vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing zoals vastgelegd in de organieke wetten en de Algemene wet bestuursrecht. De overige toezichtbepalingen worden als specifiek (aanvullend) aangeduid. Het toepassen van dit onderscheid leidt tot het volgende overzicht:

Generieke toezichtbepalingen

- *Taakverwaarlozing (artikel 60)*
Vervangend gezag indien waterschap in gebreke blijft bij uitoefening van reglementaire of medebewindstaken. Dit is een interventiebevoegdheid.
- *Schorsing en vernietiging door GS (artikel 156 en 158).*
Dit betreft interventie.

Specifieke toezichtbepalingen

- *Optionele mogelijkheid voor GS om ontheffing te verlenen van het voorschrift om de leden van het DB uit het AB te benoemen (artikel 41, tweede lid).*
Dit is een interventiebevoegdheid, die in het reglement kan worden opgenomen.
- *Toezending keur aan GS (artikel 80 lid 2)*
Informatieverstrekking met het oog op het door GS uit te oefenen recht tot schorsing of vernietiging.
- *Kennisgeving aan GS van ruime bevoegdheden voorzitter bij dringend of dreigend gevaar (artikel 96 lid 2).* Het gaat hier om de verwerving van informatie met het oog op eventuele interventie.
- *Goedkeuringsvereiste GS kostentoedelingsverordening (artikel 119, vierde lid. Dit wordt in de Wet modernisering waterschapsbestel: artikel 120.*
Het goedkeuringsvereiste geeft de bevoegdheid tot interventie.
- *Optioneel preventief toezicht door GS op de regeling m.b.t. de waterbeheersing en de aanleg en verbetering van waterstaatswerken (artikel 148).*
Deze interventiemogelijkheid dient in het reglement opgenomen te zijn.
- *Financieel toezicht*
Zie hieronder.

Financieel toezicht

Tot het specifieke toezicht hoort ook het financiële toezicht van de provincie op het waterschap. Dit omvat de volgende bevoegdheden tot informatieverwerving:

- *Plicht tot toezending van begroting aan GS (artikel 101, eerste lid).*
- *Toezendplicht rekening aan GS (Artikel 107, eerste lid).*
- *Toezendplicht verordening administratie en controle aan GS. (Artikel 108, tweede lid)*
- *Mogelijkheid tot instellen onderzoek door GS naar de gevoerde administratie en het beheer. (Artikel 108, vijfde lid; wordt in Wmw 109c).*

De huidige wet kent voor het financieel toezicht bovendien nog een aantal interventiemogelijkheden, die bij inwerkingtreding van de Wet modernisering Waterschapsbestel gaan vervallen:

- *Door GS te verlenen ontheffing voor het indienen van een meerjarenraming voor minder dan vier jaren. (Artikel 100, eerste lid).*
- *Ingrijpen door GS bij weigering van het algemeen bestuur om verplichte uitgaven op de begroting te zetten (artikel 104 eerste lid) en opdracht aan ambtenaar om betalingen te verrichten (derde lid)*
- *Mogelijkheid tot ontheffingverlening van indieningstermijn rekening (Artikel 106, eerste lid)*
- *Mogelijkheid tot instellen rechtsvordering door Commissaris der Koningin (Artikel 107, vijfde lid).*

De regelingen omtrent financieel toezicht 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 nieuwe 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.

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt in de Waterschapswet naar analogie van de Gemeentewet een bepaling opgenomen inzake het verstrekken van financiële informatie aan derden (artikel 98a). Het gaat hier om de verplichte EMU-rapportages. Op grond van het derde lid heeft de provincie een bevoegdheid om aanwijzing te doen aan het waterschapsbestuur om informatie van voldoende kwaliteit te verstrekken indien de info niet of niet tijdig wordt verstrekt dan wel de kwaliteit van de info tekort schiet. Indien deze aanwijzing niet wordt opgevolgd kan de provincie op grond van het vierde lid in de plaats treden van het waterschapsbestuur.

1.2.2 Het interbestuurlijk toezicht van de rijksoverheid op de provincies betreffende het bestuurlijk functioneren van de waterschappen

De primaire toezichthoudende taak van het rijk is toezicht uit te oefenen op reglementerende en toezichthoudende activiteiten van de provincies. Slechts in zeer uitzonderlijke situatie kan Onze Minister – en via een zware procedure – beslissen in opheffing of instelling van een waterschap of wijziging aanbrengen in de reglementering van een waterschap. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om ingrijpen in concrete besluiten of handelen of nalaten van een waterschap.

De bevoegdheden van het Rijk zijn specifiek en gericht op interventie. Het betreft:

- *Goedkeuring*
Het goedkeuren van besluiten van provincies inzake instellen, opheffen en reglementeren van waterschappen (artikel 5 Waterschapswet);
- *In-de-plaats treden*
In de plaats treden van provincie door minister in geval van bijvoorbeeld taakverwaarlozing bij opheffen/instellen van een waterschap (artikel 7, 8 en 9 Waterschapswet) en bij stakend gemeenschappelijk toezicht op interprovinciale waterschappen (artikel 164, tweede lid).

Artikel 5 van de Waterschapswet bepaalt dat een besluit van Provinciale Staten tot het opheffen of instellen van een waterschap dan wel tot vaststelling of wijziging van het reglement voor een waterschap de goedkeuring behoeft van de Minister van Verkeer en Waterstaat. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Op grond van artikel 4, 6^e lid is er een toezendplicht.

De preventieve goedkeuring wordt echter op grond van het tweede lid beperkt tot de zgn. essentialia, zoals de regeling van de taak of het gebied, de samenstelling van zijn bestuur, de aanwijzing van categorieën van omslagplichtigen en de uitgangspunten voor de kostentoedeling.

Voor zover het goedkeuringsbesluit van de Minister betrekking heeft op de taak of het gebied kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Wet modernisering waterschapsbestel, zoals die onlangs door de Tweede Kamer is aanvaard, heeft tot gevolg een verdere inperking van het ministerieel toezicht tot de opheffing en de instelling van waterschappen en de wijziging van de taak of het gebied van het waterschap.

Op grond van de artikelen 7, 8 en 9 kan de minister van Verkeer en Waterstaat een provinciale patstelling doorbreken voor zover die betrekking heeft op de opheffing of instelling van een waterschap voor de waterstaatkundige verzorging van een in hun provincies gelegen gebied, dan wel de vaststelling of wijziging van een reglement. Indien niet tot overeenstemming wordt gekomen kan daarin door middel van een algemene maatregel van bestuur worden voorzien (artikel 7 Wsw).

De artikelen 8 en 9 Wsw voorzien in de mogelijkheid om na een daartoe strekkende aanwijzing over te gaan tot de regeling bij AmvB van de oprichting of opheffing van een waterschap dan wel de vaststelling of wijziging van een reglement.

Artikel 164 gaat over het toezicht op het interprovinciale waterschap. De provincies die het aangaat zijn verplicht het toezicht te regelen in het reglement. Het tweede lid ziet op regeling bij koninklijk besluit indien de provinciale besturen het onderling niet eens kunnen worden.

1.3 informatieverplichting

Algemeen

Informatievoorziening geschiedt “uit eigener beweging”, alsmede op verzoek van provincie of rijk, al dan niet op basis van wettelijke bepalingen.

Voorbeelden van informatievoorziening die waterschappen uit eigener beweging doen zijn: de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer en begrotingsvergelijkingen. Deze rapportages zijn zowel voor de (besturen van) de waterschappen zelf, andere (besturen van) waterschappen als voor bestuurders van provincies en rijk. De minister van Financiën houdt inzicht in de ontwikkeling van tarieven. Tot op heden gebeurde dat via de Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen. De minister van Financiën heeft bij brief van 16 oktober 2006 aangekondigd dat deze vervangen zal worden door andere rapportages.

Verplichtingen voor waterschapsbesturen om allerlei documenten (plannen, voortgangsrapportages, bijvoorbeeld over dijkversterkingen), besluiten en verordeningen toe te zenden aan bijvoorbeeld provincies, en via de provincies aan het Rijk en de Tweede Kamer, zijn opgenomen in de Waterwet. Deze zijn aan de orde gekomen in de afzonderlijke rapportage aan uw commissie over het wetsvoorstel Waterwet.

De Waterschapswet kent een kapstokartikel waarin wordt bepaald dat het waterschapsbestuur Onze Ministers en het provinciaal bestuur desgevraagd over al hetgeen het waterschap betreft, dient te informeren. Het verzoek van Onze Ministers gebeurt door tussenkomst van Gedeputeerde Staten tenzij het gaat om enkel het verschaffen van feitelijke inlichtingen (artikel 58). Dit artikel is de tegenhanger van artikel 57, dat de minister en het provinciaal bestuur verplicht om het waterschapsbestuur desgevraagd te informeren over hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor het waterschap van belang zijn en om het waterschapsbestuur desgevraagd de gelegenheid te bieden tot overleg.

Informatieverplichtingen samenhangend met het toezichtarrangement

In paragraaf 1.2 is het toezichtarrangement uitgewerkt in een overzicht van generieke en specifieke toezichtbepalingen. Bij iedere bepaling is aangegeven wat het doel ervan is: verwerving van informatie, beoordeling van informatie of interventie. Het onderscheid tussen die doelen is in de praktijk niet zo scherp. Immers: informatieverwerving is niet een doel op zich, maar strekt tot onderbouwing van een eventuele beslissing tot interventie. En omgekeerd impliceert een interventiebevoegdheid altijd een voorafgaande informatieverwerving. De provincie of het rijk moet de feiten kennen en beoordelen alvorens te kunnen besluiten over ingrijpen.

Het waterschapsbestuur dient de provincie over de belangrijkste aspecten van de bestuurlijke organisatie te informeren. Met name in het onderdeel over het financieel toezicht zitten bepalingen die het waterschap verplichten tot toezending van stukken aan de provincie: begroting, rekening, verordening administratie en controle. Verordeningen dienen ter goedkeuring te worden toegezonden aan de provincie.

Uit het toezichtarrangement volgt voorts een informatieverplichting voor de provincie aan het rijk. De vereiste van preventieve goedkeuring van reglementen omvat de verplichting om de betreffende besluiten aan de minister toe te zenden.

De bepalingen leiden niet of nauwelijks tot extra bestuurslasten, aangezien het in de meeste gevallen gaat om toezending van reeds bestaande stukken. Eventueel kan een nadere toelichting worden gevraagd op de verstrekte informatie. In dat geval kan er enig extra werk voor het waterschap of de provincie uit voortvloeien.

1.4. Rolopvatting van de toezichthouder

Visie van de minister van Verkeer en Waterstaat als wetgever

De wijze waarop de provincies en het rijk hun rol als toezichthouders kunnen uitvoeren, wordt in de eerste plaats bepaald door de ruimte die de wet daartoe biedt. Daarom wordt hier allereerst ingegaan op de visie van de wetgever. Bij de totstandkoming van de Waterschapswet in 1992 is voor het toezicht een aanzienlijke versimpeling doorgevoerd. Daarbij is echter de bijzondere positie van het waterschap als functionele democratie niet uit het oog verloren. De uitvoering van deze functionele taak dient ingebed te zijn in de algemene democratie. Het is de primaire verantwoordelijkheid van de provincie om daarop toe te zien.

Titel V van de Waterschapswet bevat de bepalingen over het toezicht op het Waterschapsbestuur.

Het provinciale toezicht werd voorheen gekenmerkt door een ruim gebruik van preventief toezicht (te weten goedkeuring vooraf), met name met het oog op controle van de kwaliteit vooraf van de door de waterschappen genomen besluiten. Door allerlei ontwikkelingen waaronder de forse waterschapsconcentratie en de daardoor ontstane grotere eenheden is in de praktijk het zwaartepunt meer komen te liggen op toetsing van waterschapsbesluiten aan provinciaal beleid en afstemming met gemeentelijk beleid; of zoals de Memorie van Toelichting het verwoordt: "het motief voor (preventief) toezicht op het gebied van het waterstaatkundig beheer is niet meer zozeer de kwaliteitsbewaking als wel de verzekering van voldoende integratie in het algemeen bestuur". Hierop doorredenerend kwam de regering tot de conclusie dat in plaats van preventief toezicht in de vorm van een vereiste van voorafgaande goedkeuring op besluiten, het de voorkeur verdient dat het provinciaal toezicht zich meer richt op repressief toezicht: de bevoegdheid tot schorsing en vernietiging achteraf, met daaraan gekoppeld de mogelijkheid tot het instellen van administratief beroep voor belanghebbenden. Een dergelijke vorm van toezicht past beter bij het streven naar grotere beleidsvrijheid voor de lagere overheden.

Met deze gedachten als uitgangspunt is er een wettelijk regiem voor het toezicht op de waterschappen geformuleerd. Daarbij is een aantal hoofdlijnen in onder meer de Waterschapswet ondergebracht. De regeling van de omvang van het provinciale toezicht op buiten de bij wet aangewezen besluiten, wordt echter voor het overige overgelaten aan de provinciale (mede)wetgever, te weten via reglementering door Provinciale Staten.

Het gaat daarbij met name om de keuze tussen preventief en repressief toezicht. Deze keuze heeft de wetgever deels vastgelegd in artikel 148 van de Waterschapswet: "Buiten de bij de wet aangewezen besluiten, zijn, voor zover zulks bij reglement is bepaald, aan de goedkeuring van gedeputeerde staten slechts onderworpen de besluiten van het waterschapsbestuur die betrekking hebben op de regeling van de waterbeheersing en de besluiten van dat bestuur tot de aanleg en verbetering van waterstaatswerken door het waterschap".

Het in het reglement vast te leggen goedkeuringsrecht van Gedeputeerde Staten kan derhalve alleen betrekking hebben op –wat de Memorie van Toelichting noemt - besluiten op het gebied van het operationele waterstaatkundige beheer: uitvoering van werken en regeling van de waterbeheersing zoals peilbesluiten. Voor dergelijke besluiten, aldus de Memorie van Toelichting, geldt in het bijzonder de noodzaak van coördinatie en integratie (inbedding in het algemeen bestuur), zijnde het motief voor preventief toezicht.

In de praktijk betekent dit dat naast het wettelijk criterium voor de keuze tussen preventief en repressief toezicht aan de Memorie van Toelichting enkele in dit verband van belang zijnde overwegingen kunnen worden ontleend. Zo geldt:

- voor de uitvoering van werken of het nemen van maatregelen die een uitvloeisel zijn van door GS goedgekeurde beheersplannen dat wordt afgezien van een afzonderlijk goedkeuringsvereiste. De beoogde afstemming en integratie heeft dan al plaatsgevonden bij de besluitvorming over de ter goedkeuring ingediende beheersplannen;
- dat veelal alleen voor bepaalde belangrijke werken of maatregelen, die van wezenlijke betekenis zijn voor handhaving van en wijziging in de waterstaatkundige situatie van het waterschapsgebied nog het vereiste van een afzonderlijke goedkeuring wordt toegepast;
- dat met het oog op de mogelijkheid van schorsing en vernietiging van bepaalde belangrijke besluiten, waarvoor geen goedkeuringsvereiste bestaat, wordt volstaan met een mededelingsplicht. De bevoegdheid tot het regelen van zo'n meldingsplicht volgt uit de algemene reglementerende bevoegdheid van Provinciale Staten.

Provincie

Hoewel dit per provincie kan verschillen geldt voor het reglementaire toezichtregiem in het algemeen dat :

- peilbesluiten in het algemeen zijn onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door GS.
- besluiten tot de aanleg en verbetering van waterstaatswerken slechts aan goedkeuring onderhevig zijn indien deze besluiten van wezenlijke betekenis zijn voor de waterstaatkundige situatie in het waterschapsgebied en niet voortvloeien uit door GS goedgekeurde beheersplannen.
- dat aan besluiten meldingsplicht wordt opgelegd die weliswaar een uitvloeisel kunnen zijn van goedgekeurde beheersplannen, maar van wezenlijke betekenis zijn voor de waterstaatkundige situatie van het waterschapsgebied. Door deze meldingsplicht worden GS in de gelegenheid gesteld tijdig kennis te nemen van de uitvoering van belangrijke onderdelen van de beheersplannen.

Bij de meldingsplicht moet daarbij worden gedacht aan:

- Het vaststellen of wijzigen van de legger (zie artikel 78 Wsw)
- Het vaststellen of wijzigen van verordeningen, voor zover die niet aan goedkeuring zijn onderworpen en besluiten inzake de legger (Zie artikel 78)
- Het bepalen van het aantal leden van het dagelijks bestuur
- Het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke lichamen.
- De vaststelling of wijziging van een keur (Zie artikel 80 Wsw)

Rolopvatting Rijk bij de uitvoering

Het Rijk is, zoals ook moge blijken uit de hieronder genoemde tijdsbesteding, terughoudend in het uitoefenen van toezicht. Door de grote fusiegolf die de waterschappen achter zich

hebben, zijn grotere en professionele organisaties ontstaan. De provincies zijn de primaire toezichthouder. Het Rijk heeft een beperkte rol. Bij de goedkeuring van de reglementen wordt met name aandacht geschonken aan de organisatie van de waterstaatszorg. Het ingrijpen bij taakverwaarlozing is een zeer zwaar instrument, dat slechtst in uiterste noodzaak wordt toegepast.

In 1997 is een handreiking uitgegeven voor de uitoefening van het ministerieel toezicht op grond van de waterschapswet.⁴ Sinds het verschijnen van de nota is er een aanzienlijke fusiegolf geweest, die ertoe geleid heeft dat er veel minder waterschappen zijn, die echter wel aanzienlijk groter en professioneler zijn en bovendien allemaal "all-in" zijn: d.w.z. ze oefenen alle waterschapstaken uit. Door deze ontwikkelingen zijn bepaalde artikelen in de waterschapswet minder relevant geworden. Dit werkt door in de inhoud van het toezicht. De uitgangspunten en criteria, zoals ze in de genoemde nota staan, zijn echter nog steeds relevant. Deze zijn in bijlage 1 van de rapportage Interbestuurlijk toezicht Waterschapswet opgenomen.

1.5. Organisatorische voorzieningen

Toezicht door het Rijk

De rol van het Rijk in het interbestuurlijk toezicht op het functioneren van de waterschappen is, zoals gezegd, beperkt. Het toezicht wordt op dit moment uitgeoefend door 1 persoon en omvat met alle aangelegenheden ruwweg een 0,25 fte per jaar. De tijdsbesteding is in de afgelopen jaren afgenomen als gevolg van een afname van het aantal waterschappen. Door de voorgenomen wijziging van de wet, die een verdere vermindering van het preventieve toezicht inhoudt, zal dit toezicht nog verder afnemen naar minder dan 0,1 fte.

Toezicht door de provincies

Het Rijk heeft geen inzicht in de kwantitatieve omvang van het toezicht dat de provincies uitoefenen.

Een bijzonder aspect van aandacht is de organisatie van het zogenaamde interprovinciale toezicht. Dit onderwerp is geregeld in artikel 164 Waterschapswet. In de praktijk komt dit toezicht er op neer dat de provincie waarin het grootste deel van het waterschapsgebied is gelegen het dagelijks toezicht uitoefent. Behalve indien het gaat om zaken die mede of geheel betrekking hebben op in de andere provincie gelegen gebieden. In dat geval is er sprake van een gezamenlijk toezicht, dan wel een volledige toezichtbevoegdheid.

1.6. Raakvlakken met andere beleidsterreinen

Er zijn geen raakvlakken met andere beleidsterreinen.

1.7. Raakvlakken met andere vormen van toezicht

Er is een raakvlak met het toezicht op grond van de Waterwet. De doorlichting van de interbestuurlijke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet is opgenomen in een afzonderlijke rapportage die gelijktijdig met de rapportage over de Waterschapswet aan de commissie Oosting is aangeboden.

Op het terrein van het financieel toezicht kunnen nog genoemd worden de afspraken tussen het rijk en de decentrale overheden over de beheersing van het EMU-saldo. Hoewel dit geen wettelijke vorm van toezicht is, is het wel van belang omdat het Rijk via deze afspraken sturing kan uitoefenen op de waterschapsfinanciën. Tussen de overheden zijn afspraken gemaakt over een beheersingssysteem waarbij bestuurlijk overleg plaatsvindt en zo nodig maatregelen getroffen worden zodra het EMU-saldo een

⁴ "De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet". Ministerie van verkeer en waterstaat, april 1997.

afgesproken drempel nadert. Het Rijk kan een bestuurlijke sanctie opleggen aan een waterschap dat zijn EMU-saldo niet beheerst.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel wordt in de Waterschapswet de basis geregeld om de verplichte EMU-rapportages in de comptabiliteitsvoorschriften te verankeren (artikel 98a, tweede lid). Deze bepaling is ontleend aan de Gemeentewet. Net zoals de gemeenten zijn ook de waterschappen in het kader van de EMU sinds 2004 verplicht na ieder kwartaal financiële gegevens aan het CBS te rapporteren. Het derde en vierde lid van artikel 98a hebben betrekking op het eventueel treffen van sanctiemaatregelen door de provincie indien waterschappen in gebreke blijven met betrekking tot de verstrekking of de kwaliteit van de verstrekte gegevens.

Hoofdstuk 2 Beschrijving toepassingspraktijk

2.1. De generieke instrumenten

De generieke instrumenten (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing) zijn opgenomen in de organieke wetgeving: de Provinciewet en de Waterschapswet. De Provinciewet maakt het mogelijk dat het Rijk deze instrumenten inzet richting provincies. De Waterschapswet geeft aan de provincie deze instrumenten om in te grijpen bij een waterschap. Dit wettelijk systeem is dus een getrappt model. Direct ingrijpen door het Rijk bij de waterschappen is met de generieke instrumenten niet mogelijk. Voor vernietiging van provinciale besluiten is strijd met het recht of het algemeen belang vereist. Voor zover kan worden nagegaan zijn de instrumenten schorsing en vernietiging nooit toegepast op het onderhavige beleidsterrein.

2.2. Specifieke toezichtarrangementen

2.2.1. Aard en wijze van uitvoeren

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de uitvoeringspraktijk van het toezicht door het Rijk. Er wordt van uit gegaan dat de uitvoering door de provincie in de rapportage van het IPO aan de orde zal komen.

A. Ministeriële goedkeuring van besluiten van Provinciale Staten (art 5 leden 1 en 2)

Het betreft de goedkeuring van besluiten tot:

- het opheffen of instellen van een waterschap
- het vaststellen of wijzigen van het reglement voor een waterschap

De uitoefening van het ministeriële goedkeuringsrecht dient plaats te vinden binnen de normen die in artikel 5 zijn vastgelegd te weten strijd met het recht of het algemeen belang.

B. In de plaats treden van provincie door minister (artikelen 7, 8 , 9 en 164, tweede lid Waterschapswet)

Deze bepalingen stellen de minister van Verkeer en Waterstaat in staat om te interveniëren en bij algemene maatregel van bestuur in de kwestie te voorzien. Voor de toepassingspraktijk is in dit kader uitsluitend artikel 7 van belang. De artikelen 8 en 9 hebben nooit toepassing gevonden en blijven in de beschrijving derhalve dan ook buiten beschouwing. In de interbestuurlijke verhoudingen hebben laatstgenoemde artikelen altijd een rol op de achtergrond gespeeld als mogelijke stok achter de deur.

2.2.2. Frequentie van onderzoeken en van eventuele interventies

Door de sterke schaalvergroting is het aantal waterschappen in de afgelopen decennia sterk verminderd van ruwweg 2000 waterschappen in de jaren '70 tot 26 waterschappen nu. Deze vermindering heeft ertoe geleid dat de frequentie van de verzoeken om goedkeuring inmiddels is teruggelopen tot gemiddeld één reglement per maand.

Ministeriële goedkeuring (artikel 5)

De laatste maal dat onthouding van goedkeuring heeft plaatsgevonden dateert van 2002. Deze onthouding van goedkeuring had betrekking op de toedeling en het beheer van de Overijsselsche Vecht aan de waterschappen Velt en Vecht en Groot Salland. Ter zake is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aangevoerd dat er sprake is van strijd met het recht alsmede strijd met het algemeen belang.

In casu is de volgende procedure gevolgd:

- Na binnenkomst van het verzoek tot goedkeuring van de reglementen van de betrokken waterschappen is binnen de in de AWB voorgeschreven termijn van drie maanden een verdagingsbesluit genomen;
- Vervolgens is een bestuurlijk overleg geëntameerd met alle betrokkenen;
- Onder aanvoering van de verschillende argumenten is vervolgens het voornemen tot onthouding van goedkeuring aan de betrokken provincies en waterschappen bekendgemaakt;
- Daarbij is aan de betrokken provinciale besturen alsmede aan de waterschappen overeenkomstig het bepaalde in artikel 10:30 Awb gelegenheid tot overleg geboden;
- Tijdens dit overleg is het voornemen tot onthouding van goedkeuring nader toegelicht ;
- Vervolgens is na weging van alle argumenten binnen drie weken overgegaan tot onthouding van goedkeuring;
- Tegen deze beslissing is door de waterschappen en de provincies beroep ingesteld;
- Door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de Staatssecretaris vervolgens op alle punten in het gelijk gesteld.

Bij potentieel controversiële besluiten vindt op verzoek van de betrokken provincie voorafgaand aan het formele verzoek tot goedkeuring veelal overleg plaats. Dit overleg heeft tot doel eventuele problemen bij de goedkeuring te voorkomen en vooraf afstemming te bereiken. Deze bestuurlijke praktijk wint steeds meer terrein omdat de specifieke kennis bij de provincies, die soms slechts één waterschap in hun gebied hebben vaak niet meer in voldoende mate aanwezig is.

2.2.3. Aanleidingen voor de toepassing van de toezichtinstrumenten

Het goedkeuringsvereiste is op de aangegeven terreinen aangewezen om te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen (ook ten aanzien van het rijk op het gebied van de organisatie en het beheer op het terrein van de waterstaat) in gang worden gezet. Daarnaast biedt dit instrument rechtszekerheid voor de provincies en de waterschappen mede in verband met de gevolgen voor de belastingheffing door waterschappen.

2.2.4. Zicht op bestuurlijke lasten voor de onder toezicht gestelden

Het toezicht van het rijk op de provincie brengt enige bestuurlijke lasten voor de provincies met zich mee. Provincies moeten immers hun reglementen toezenden. De daarmee gemoeide lasten zijn echter marginaal, aangezien het stukken betreft die toch al voor de besluitvorming door Provinciale Staten worden opgesteld en moeten worden bekendgemaakt. Er zijn dus geen aparte rapportages vereist.

Een en ander lijdt uitzondering indien er sprake is van een onthouding van goedkeuring of een andere interventie. In dat geval kunnen de bestuurlijke lasten zowel voor de minister als het provinciaal bestuur toenemen. Een zelfde situatie doet zich ook voor bij schorsing of vernietiging. Ook dan zullen de bestuurslasten een toename te zien geven.

2.2.5. Beleidsmatige effecten van interventies

Interventies hebben ten doel om de ongewenste juridische, beleidsmatige of financiële effecten van besluitvorming te niet te doen en die besluitvorming weer in het juiste spoor te brengen. Dit mede ter voorkoming van precedentes en van strijd met het recht of het algemeen belang. Deze situatie heeft zich vooral bij de implementatie van de

Waterschapswet nogal eens voorgedaan. Te denken valt aan een onvoldoende relatie tussen belang, betaling en zeggenschap zoals voorgeschreven in het huidige artikel 13 Waterschapswet. Dit uit zich ondermeer door een te groot aandeel in de bestuurssamenstelling of een onjuiste verdeling van de lasten en de toedeling van de kosten. Ook het opdragen van neventaken zoals het vaarwegbeheer zonder het verstrekken van de daarbij behorende financiële middelen is nogal eens onderwerp van dispuut geweest met de betrokken provincies. Het gebied van het waterschap is eveneens regelmatig onderwerp van discussie geweest.

Een bijzondere vorm van interventie heeft zich voorgedaan bij het vaststellen van de begrenzing van enkele waterschappen in Drenthe en Overijssel. In dat geval stond de juistheid van de waterstaatkundige grens ter discussie. Een en ander is opgelost door middel van arbitrage waardoor een onthouding van goedkeuring van een onderling samenhangend cluster van waterschappelijke reorganisaties kon worden voorkomen.

Een niet oplosbaar dispuut tussen de provincies Zuid Holland en Utrecht omtrent de vorming van het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden heeft ertoe geleid dat de minister van Verkeer en Waterstaat met toepassing van artikel 7 Waterschapswet bij algemene maatregel van bestuur heeft beslist over de vorming van het Hoogheemraadschap onder toevoeging daaraan van het gebied van het Grootwaterschap van Woerden welks grondgebied werd opgeëist door het Hoogheemraadschap van Rijnland.

Hoofdstuk 3 Beoordeling

3.1. Stappenplan Alders

De beoordeling in dit hoofdstuk heeft slechts betrekking op het bestuurlijk toezicht op het functioneren van het waterschap als functioneel bestuur en de daarvoor relevante bepalingen in de Waterschapswet.

Stap 0: gestroomlijnde en eenvoudige wet- en regelgeving

De Waterschapswet is in 1992 in werking getreden. Daarbij zijn de toezichtbepalingen aanzienlijk gestroomlijnd en vereenvoudigd. Waar mogelijk is in overeenstemming met de algemene ontwikkelingen in het openbaar bestuur het preventieve toezicht teruggedrongen en is de ruimte die de provincies in hun reglementerende rol wordt gelaten beperkt tot duidelijk gemarkeerde onderwerpen.

Hierop is al ingegaan in paragraaf 1.4. Voor de implementatie van de wet was een termijn van 3 jaar gegeven, zodat per 1995 het nieuwe regime volledig doorgevoerd was. Overigens is per 1 januari 1998 een deel van de toezichtbepalingen uit de organieke wetten zoals de Waterschapswet overgeheveld naar de Algemene wet bestuursrecht.

In juli 1998 is een evaluatierapport van de Waterschapswet verschenen⁵. Daarin is geconcludeerd dat enige mate van toezicht noodzakelijk is vanwege de inbedding van het functionele bestuur in het algemene bestuur. Toezicht door de provincie wordt vanwege het decentralisatiebeginsel toegejuicht.

Inmiddels is het wetsvoorstel modernisering Waterschapswet aanvaard door de Tweede Kamer. Voor de toezichtbepalingen bevat dit wetsvoorstel geen wijzigingen, behalve aanpassingen die voortkomen uit uniformering (zoals vervallen art 5 lid 2). Doordat er nu meer onderwerpen in de wet zelf worden geregeld is er minder decentrale regelbevoegdheid en daarmee minder noodzaak tot interbestuurlijk toezicht.

Beoordeling toezicht van provincies op waterschappen

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel zullen er minder onderwerpen geregeld hoeven te worden in de provinciale reglementen. Alle provincies zijn genoodzaakt hun reglement te herzien bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Dit zal een vereenvoudiging en naar verwachting ook een stroomlijning opleveren. Het IPO is bezig met de voorbereiding van een model-reglement.

De beoordeling van de huidige uitvoering van het provinciale toezicht wordt overgelaten aan de provincies zelf. Uw commissie heeft hen immers hierom verzocht.

Beoordeling toezicht van Rijk op provincies

Zoals in paragraaf 1.2.2 aangegeven is de primaire toezichthoudende taak van het rijk het toezicht uitoefenen op reglementerende en toezichthoudende activiteiten van de provincies. Slechts in zeer uitzonderlijke situatie kan Onze Minister – en via een zware procedure – beslissen in opheffing of instelling van een waterschap of wijziging aanbrengen in de reglementering van een waterschap.

Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om ingrijpen in concrete besluiten of handelen of nalaten van een waterschap.

⁵ "Eindrapport evaluatie van de Waterschapswet", W.G.A. Hazewindus en C.T. Nijenhuis, Centrum voor milieurecht, Universiteit van Amsterdam, juli 1998

Stap 1: houd rekening met de basisinstrumenten

Zoals bij stap 0 aangegeven zijn de specifieke interbestuurlijke toezichtinstrumenten in de Waterschapswet reeds tot een noodzakelijk minimum teruggebracht en zal door het wetsvoorstel tot modernisering van het Waterschapsbestel de noodzaak tot interbestuurlijk toezicht nog verder afnemen. Hierbij is rekening gehouden met het voortbestaan van de generieke instrumenten (schorsing, vernietiging, taakverwaarlozing). De noodzaak van de resterende specifieke instrumenten wordt hieronder nader toegelicht en gemotiveerd.

Stap 2: expliciteer het motief

De bevoegdheden van het Rijk in de Waterschapswet zijn specifiek en gericht op interventie. Het betreft twee hoofdvormen:

1) De goedkeuring van besluiten van provincies inzake instellen, opheffen en reglementeren van waterschappen (artikel 5 Waterschapswet).

Deze vorm van (preventief) toezicht is noodzakelijk vanwege de aard van de verantwoordelijkheid die het Rijk draagt ten aanzien van de organisatie van de waterstaatszorg. Aan deze zorg zijn nu eenmaal naast provinciale ook nationale aspecten verbonden. Dit dient gehandhaafd te blijven.

Aanvankelijk zag deze bepaling op een volledige goedkeuringseis en was een koninklijke goedkeuring vereist. De koninklijke goedkeuring is later omgezet in een ministeriële goedkeuring om onnodige bestuurslasten te verminderen.

Vervolgens is er, wat de reglementering betreft, niet langer sprake van een volledige goedkeuringseis. Het vereiste van goedkeuring is vanwege het algemene streven van de regering om het preventieve toezicht zoveel mogelijk te beperken teruggebracht tot enkele essentiële onderdelen van de waterschapsreglementen. Deze essentialia zijn:

- opheffing en instelling van waterschappen
- de regeling van de taak en het gebied van het waterschap
- de samenstelling van zijn bestuur, en
- de aanwijzing van de categorieën van omslagplichtigen.

Voor de overige reglementsbepalingen kan zonedig gebruik worden gemaakt van het spontane vernietigingsrecht in de Provinciewet. Het generieke instrument volstaat hier. Op deze wijze is een sluitend systeem tot stand gebracht dat het eenduidig stelling nemen van het Rijk bij alle reglementsbepalingen mogelijk maakt.

2) Het in de plaats treden van de provincie door de minister bijvoorbeeld bij taakverwaarlozing bij het instellen of opheffen van een waterschap (artikel 7, 8, 9 en 164, tweede lid Waterschapswet).

Hier is het motief het voorkómen van patstellingen, bijvoorbeeld door het ontbreken van overeenstemming tussen provincies. Generieke instrumenten volstaan hier niet. Deze bevoegdheden zijn noodzakelijk en dienen gehandhaafd te blijven.

Stap 3a: houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen

De Waterschapswet houdt maximaal rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen. Voor wat betreft de democratische legitimatie van het functioneren van waterschappen bevat de Waterschapswet daartoe waarborgen die met het wetsvoorstel inzake modernisering van het waterschapsbestel aan de eisen van de tijd zijn aangepast. Voor wat betreft de provincies geeft de Waterschapswet daaraan uitdrukking door het uitgangspunt dat Gedeputeerde Staten onder controle van de Provinciale Staten het toezicht op waterschappen uitoefenen en doordat de specifieke toezichtinstrumenten van het Rijk ten opzichte van de provincies tot een minimum worden beperkt.

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

Zoals bij stap 0 aangegeven zijn de specifieke interbestuurlijke toezichtinstrumenten in de Waterschapswet reeds tot een noodzakelijk minimum teruggebracht en zal door het wetsvoorstel tot modernisering van het Waterschapsbestel de noodzaak tot interbestuurlijk toezicht nog verder afnemen.

Stap 4a: inrichting en doelmatigheid

Stap 4b: uitoefening

Stap 5: regel het toezicht praktisch

De in de stappen 4 en 5 bedoelde praktische aspecten van interbestuurlijk toezicht kunnen voor de Waterschapswet als volgt samenvattend worden beoordeeld.

In paragraaf 1.3 is naar voren gekomen dat de informatieverplichtingen van de Waterschapswet in de praktijk niet of nauwelijks tot extra bestuurslasten leiden. In het verlengde van de in het kader van de Waterschapswet beperkte toezichtbevoegdheden van het Rijk is het informatieverkeer met het Rijk eveneens beperkt. Er is geen aanleiding op dat punt nadere veranderingen te overwegen. Voor wat betreft een beschrijving en beoordeling van de praktische invulling van het toezicht op de waterschappen door de provincies wordt verwezen naar de rapportage die de Commissie Oosting aan de provincies heeft gevraagd.

3.2. Toekomstige ontwikkelingen

Zoals eerder hierboven aangegeven zal met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel modernisering Waterschapswet een verdere vereenvoudiging plaatsvinden. De essentialia (en daarmee de goedkeuring) hebben dan slechts betrekking op:

- opheffing en instelling van waterschappen
- vaststellen of wijzigen van de taken of het gebied van waterschappen

Het aantal goedkeuringsplichtige besluiten neemt hierdoor af.

Voorts wijzigt het wetsvoorstel artikel 155 van de Provinciewet. Daarin is nu bepaald dat waterstaatsverordeningen niet eerder in werking treden dan drie maanden na toezending aan Onze Minister wie het aangaat. Een dergelijke bepaling past niet meer in de huidige toezichtverhoudingen. Om redenen van deregulering wordt de drie maanden termijn geschrapt. De toezendplicht in art 155 van de Provinciewet blijft wel gehandhaafd. Dit met het oog op eventuele schorsing en vernietiging.

Het is overigens mogelijk bij de invoeringswet van de Waterwet nog enige aanpassingen in de Waterschapswet doorgevoerd moeten worden. Of dat zal gebeuren en wat die aanpassingen dan precies zullen behelzen is nog niet aan te geven. Wel is te stellen dat die eventuele aanpassingen geen verdere vereenvoudigingen beogen, maar met name zullen voortkomen uit de noodzaak tot stroomlijning en onderlinge afstemming van beide wetten.

Den Haag, 22 december 2006

Bijlage 1

Uit: *De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet, april 1997*
Ministerie van verkeer en Waterstaat (Hoofdstuk 8)

Te hanteren uitgangspunten en criteria bij het ministerieel toezicht⁶:

Algemeen

- doelmatige organisatie waterstaatszorg;
- keuze van de bestuursvorm;
- handhaving wezenlijke kenmerken bestuursvorm.

Bestuurlijk

- vorming zoveel mogelijk per waterstaatkundige eenheid;
- het zoveel mogelijk in één hand brengen van kwantiteits- en kwaliteitsbeheer en waar doelmatig vaarwegenbeheer (all-in waterschappen);
- lokale en regionale waterstaatszorg dient te worden uitgeoefend door waterschappen;
- vorming beheerseenheden met de nodige bestuurskracht en een goed toegerust apparaat (kwaliteitseis);
- de betrokken eenheden dienen vanuit de waterstaatkundige verzorging van het gebied en de betrokkenheid van belanghebbenden als een geheel te worden beschouwd;
- zuiveringsschappen dienen te beschikken over een voldoende breed financieel draagvlak;
- de zorg voor de waterstaat moet:
 - doelmatig zijn;
 - decentraal geschieden;
 - plaatsvinden met afweging van alle relevante belangen.

⁶ De praktijk van het ministerieel toezicht op grond van de Waterschapswet, april 1997, ministerie van Verkeer en Waterstaat, bladzijde 84



Bijlage 3.7.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Waterschapswet

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 betekenende 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 betekenende 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, 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.

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 3.7.3
Doorlichtingrapportage
V&W

Waterwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

**Rapportage
Interbestuurlijk Toezicht
wetsvoorstel Waterwet
Definitief**

Behoort bij brief DGTL/06.005297 aan de voorzitter van de
Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen,
De heer mr.dr. M. Oosting

09012007

Inleiding

Aanleiding

In het kabinetstandpunt Interbestuurlijk Toezicht (Kamerstuk 30300VII, nr. 65, d.d.19 juni 2006) is een doorlichting van de bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving aangekondigd. In het kabinetstandpunt is ook aangegeven dat de doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen in overleg met de bij het betreffende toezichtarrangement betrokken medeoverheden, onder verantwoordelijkheid van een externe commissie. Deze externe commissie is 22 augustus jl. geïnstalleerd en gestart met haar werkzaamheden. De commissie wordt voorgezeten door de heer Oosting.

De commissie heeft besloten zich in de eerste fase van de doorlichting specifiek te richten op de wetsvoorstellen die zich op dit moment in een vergevorderd stadium bevinden op de terreinen ruimtelijke ordening, water, milieu en veiligheid. Het gaat daarbij om de wetsvoorstellen voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's.

De Waterwet

Bij de analyse van het interbestuurlijk toezicht op het beleidsdomein water wordt uitgegaan van het wetsvoorstel Waterwet, zoals dat onlangs bij de Tweede Kamer is ingediend. De Waterwet regelt het beheer van het watersysteem (grondwater en oppervlaktewater, inclusief oevers en waterkeringen). De wet geeft overheden de instrumenten om actief te beheren (middels normen, plannen en besluiten). Tevens bevat de wet instrumenten om handelingen van derden in het watersysteem te reguleren (met name via verboden, algemene regels en een vergunningstelsel). De Waterwet zal alle bestaande waterbeheerwetten vervangen¹. Slechts de organieke Waterschapswet (regelt de organisatie en financiering van de waterschappen) blijft daarnaast bestaan. Om die redenen concentreert deze rapportage zich bij de inventarisatie van de interbestuurlijke toezichtarrangementen op de nieuwe wetgeving en geeft de rapportage een beeld van de beoogde ontwikkelingen van de toepassingspraktijk bij de implementatie van de nieuwe wetgeving². Vanaf de eerste ideeënvorming tot aan het afronden van het wetsvoorstel Waterwet zijn de medeoverheden en maatschappelijke organisaties intensief betrokken geweest.

Daar waar delen van de oude wetgeving doorlopen in de nieuwe Waterwet, dan wel waar de het toezicht en de uitvoering daarvan niet wijzigt, zal dat in deze rapportage worden meegenomen.

Mede naar aanleiding van het kabinetstandpunt over het advies van de Bestuurlijke werkgroep Alders inzake interbestuurlijk toezicht is de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Waterwet, zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, aangevuld met een nadere motivering van de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht. De relevante passages uit de memorie van toelichting zijn opgenomen in bijlage 1.

De rapportage

Deze rapportage bevat de gevraagde doorlichting van het wetsvoorstel Waterwet. De doorlichting is opgebouwd volgens de in de handreiking van de Commissie Oosting gegeven richtlijnen (toegezonden door de voorzitter van de commissie aan de minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 13 september 2006):

Hoofdstuk 0. Samenvattende conclusies	blz. 4
Hoofdstuk 1. Inventarisatie van de interbestuurlijke toezichtinstrumenten	blz. 5
Hoofdstuk 2. Beschrijving van de toepassingspraktijk	blz. 14
Hoofdstuk 3. Beoordeling in het licht van het "stappenplan Alders"	blz. 18

¹ Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen), Wet beheer Rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900.

² De in de Waterschapswet geregelde provinciale bevoegdheden van schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing richting waterschappen (artt. 60 en 156 Waterschapswet) worden in deze rapportage wel meegenomen. Zie par. 2.1.

Hoofdstuk 0. Samenvatting en conclusies

Voor de toepassing van het wetsvoorstel Waterwet en de bestaande waterwetten worden twee grondvormen van interbestuurlijk toezicht onderscheiden:

1. op planvorming en planuitvoering;
2. op de taakvervulling van medeoverheden jegens derden

Beide toezichtarrangementen zijn doorgelicht met behulp van de handreiking van de Commissie Oosting en het stappenplan van de Commissie Alders.

De toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet gaan ten opzichte van arrangementen in bestaande waterwetten uit van een steviger pro-actieve sturing, in combinatie met het minimaliseren van informatiestromen, vermindering van het instrument "goedkeuring vooraf" voor de planuitvoering en de introductie van de instrumenten aanwijzing en "in de plaats treden" voor situaties waar dit echt nodig is. Het gebruik van de nieuwe instrumenten voor interventies is daarbij nadrukkelijk geclausuleerd tot het borgen van bovenregionale belangen en internationale verplichtingen.

De toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Waterwet zijn in de rapportage nader gemotiveerd aan de hand van de overweging in het stappenplan Alders. De conclusie is dat er geen aanleiding is om de in het wetsvoorstel Waterwet opgenomen instrumenten voor interbestuurlijk toezicht te veranderen. Deze instrumenten zijn onmisbaar voor het borgen van cruciale nationale publieke belangen bij het waterbeheer.

Het interbestuurlijk toezicht door de rijksoverheid is opgedragen aan het directoraat-generaal water en aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat, toezichteenheid Waterbeheer. De provincie is eerstverantwoordelijke voor het toezicht op waterschappen. Het Rijk beperkt zich zoveel mogelijk tot het toezicht op de provincies. Dit wordt ook wel getrapte toezicht genoemd. In het wetsvoorstel Waterwet wordt een uitzondering gemaakt op het getrapte toezicht voor zover internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dit noodzakelijk maken. In dat geval is de minister bevoegd rechtstreeks aanwijzingen te geven aan waterschappen. De in het wetsvoorstel Waterwet neergelegde sturingsfilosofie brengt echter mee dat van deze bevoegdheid een terughoudend gebruik zal worden gemaakt.

De bestuurslast die met het interbestuurlijk toezicht is gemoeid voor de rijksoverheid en voor de decentrale overheden is beperkt van omvang. Voor het interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering is de exacte omvang niet bekend, maar dit zal in totaal om 10 tot 20 formatieplaatsen gaan. Voor het interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening van medeoverheden jegens derden is de omvang berekend op 5 formatieplaatsen bij de rijksoverheid en 5 formatieplaatsen bij de medeoverheden gezamenlijk.

Met het oog op toekomstige ontwikkelingen is in paragraaf 3.2 van de rapportage (blz. 24 en 25) ook aangegeven waar wijzigingen of aanvullingen in de toepassingspraktijk van het interbestuurlijk toezicht mogelijk zijn. De conclusie is dat er aanleiding is de mogelijkheden voor optimalisering van de toepassingspraktijk van het interbestuurlijk toezicht nader te onderzoeken. Zulks in het licht van zowel het stappenplan Alders als van de Kaderstellende visie op toezicht van het kabinet en in het verlengde daarvan het Kabinetsplan Eenduidig toezicht.

Voor het interbestuurlijk toezicht op *planvorming en planuitvoering* zal daartoe een discussie gevoerd worden met medeoverheden in het kader van het opstellen van het Waterbesluit. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de vormgeving van signalerend toezicht op de planuitvoering.

Voor beide genoemde vormen van interbestuurlijk toezicht is een toereikende informatiebasis nodig, zonder dat van onnodige informatielasten sprake is. Dit aspect zal aandacht krijgen bij de implementatie van de informatiebepalingen van de Waterwet.

Gebruik makend van het principe "decentraal wat kan, centraal wat moet" is het waterbeleid vergaand gedecentraliseerd. Provincies, waterschappen en gemeenten hebben hun eigen beleidsruimte. Gebruik makend van het principe "toezicht volgt beleid" ziet de beleidsverantwoordelijke overheid toe. Dit wil zeggen dat het rijk niet toeziet op de uitvoering of toepassing van regelgeving die onder verantwoordelijkheid van de medeoverheden is opgesteld. Het rijk beperkt zich tot toezicht op uitvoering en toepassing van de regelgeving waarvoor de Minister verantwoordelijk is.

Clausulering van het interbestuurlijk toezicht

Bij de Waterwet is er voor gekozen om het interbestuurlijk toezicht door het Rijk op de uitvoering en toepassing door medeoverheden verder te beperken, en wel tot het borgen van bovenregionale belangen en internationale verplichtingen, waarbij het de Minister binnen die clausulering mogelijk wordt gemaakt om diens ministeriële verantwoordelijkheid te dragen.

"Getrapt interbestuurlijk toezicht, tenzij"

In bestaande waterwetten en in het wetsvoorstel Waterwet speelt de provincie bij het toezicht op de waterschappen een belangrijke rol. De provincie is eerstverantwoordelijk voor het toezicht op de waterschappen. Het Rijk beperkt zich zoveel mogelijk tot toezicht op de provincies. Dit wordt ook wel getrapt toezicht genoemd. In het wetsvoorstel Waterwet wordt een uitzondering gemaakt op het getrapte toezicht voor zover internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dit noodzakelijk maken. In dat geval is het Rijk bevoegd rechtstreeks aanwijzingen te geven aan waterschappen ("getrapt toezicht, tenzij").

Het interbestuurlijk toezicht bevat twee grondvormen, te weten:

- Interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering;
- Interbestuurlijk toezicht op de wijze waarop medeoverheden hun taak vervullen bij de taakuitoefening jegens derden (vergunningverlening alsmede handhaving in de meest brede zin van het woord). Dit is het klassieke tweedelijns toezicht.

1.2. Wat het toezicht omvat

Bij het toezicht van het Rijk op de provincies en de waterschappen wordt bij de toepassing van de bestaande waterwetten - onderscheid gemaakt tussen enerzijds het verzamelen en beoordelen van informatie en anderzijds het naar aanleiding daarvan interveniëren. Het zelfde zal het geval zijn in de toepassingspraktijk van de nieuwe Waterwet. 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 of provincie en het publiceren van toezichtresultaten. 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.

1.2.1. Interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering

In het wetsvoorstel Waterwet is gekozen voor een systeem waarin iedere bestuurslaag haar beleid formuleert en dit vastlegt in plannen voor stroomgebieden. Hiermee geeft Nederland uitvoering aan de Europeesrechtelijke verplichtingen om een bijdrage te leveren aan de internationale stroomgebiedbeheersplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems. Tevens krijgt het overige waterbeheer hierin een plaats, met name de bescherming tegen overstromingen. De plannen geven aan wat iedere bestuurslaag wil doen in een bepaalde planperiode om de doelstellingen van het waterbeheer te halen. Deze plannen zijn bindend voor de eigen bestuurslaag. Ze hoeven niet te worden goedgekeurd door de hogere bestuurslaag, uitgezonderd de plannen van de waterschappen, aangezien deze functionele democratie niet de taak heeft de brede afwegingen te maken die de provincie als algemene democratie wel heeft. Hiermee wordt recht gedaan aan de zelfstandigheid van de bestuurslagen.

Voor de verschillende overheden ziet het planstelsel er als volgt uit. In de plannen van Rijk en provincies wordt het landelijke respectievelijk regionale (strategische) waterbeleid opgenomen. Voor het Rijk wordt dit het nationale waterplan (tot nu toe Nota waterhuishouding), voor de provincies regionale waterplannen (tot nu toe Provinciale waterhuishoudingplannen). Het nationaal waterplan omvat ook een samenvatting van de vier stroomgebiedbeheersplannen en een samenvatting van het programma van maatregelen, zoals die zijn uitgewerkt in de plannen van provincies, waterschappen en gemeenten.

De plannen van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen) worden waterbeheerplannen genoemd en zijn operationeel gericht. In die plannen worden de condities vastgelegd om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren en worden concrete maatregelen beschreven (inclusief planning en kosten).

Nationale en regionale plannen zijn tevens voor de daarin op te nemen ruimtelijke aspecten structuurvisie in de zin van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en werken via de Wro-lijn ook door naar gemeenten.

De gemeenten gebruiken voor de watertaken hun eigen planfiguren. 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.

Alle plannen zullen elementen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water inhouden. Dit is van essentieel belang omdat de Kaderrichtlijn water een resultaatsverplichting oplegt voor het nemen van maatregelen om de in de richtlijn genoemde doelstellingen te kunnen halen.

Bij de planuitvoering ligt de nadruk op uitvoeren van maatregelen door de waterbeheerders, de waterschappen voor het regionale watersysteem en het Rijk (Rijkswaterstaat) voor het hoofdwatersysteem. Deze maatregelen zijn opgenomen in de beheerplannen van deze overheden. Over de voortgang wordt regelmatig gerapporteerd aan het eigen bestuur. Tevens wordt op basis van bestuurlijke afspraken (met name op basis van het Nationaal Bestuursakkoord Water) informatie uitgewisseld tussen de overheden onderling zodat een totaal beeld ontstaat van de voortgang van de uitvoering van de plannen. Voor de primaire waterkeringen wordt er daarnaast iedere 5 jaar een toetsing uitgevoerd naar de staat van deze keringen en de uitvoering van verbeteringen zoals beschreven in de plannen.

Interventies gebeuren in beginsel binnen het eigen bestuursorgaan en de democratische controle die daar plaatsvindt. In de waterwetgeving zijn instrumenten opgenomen voor verticale interventie. Deze worden in de huidige toepassingspraktijk gebruikt als stok-achter-de-deur en wordt zelden feitelijk toegepast. In de Waterwet zijn deze instrumenten geharmoniseerd en beter bruikbaar gemaakt voor pro-actieve sturing, waarbij ook hier het uitgangspunt is dat feitelijke toepassing tot de uitzonderingen zal behoren. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 2 en 3.

opgesteld om ervoor te zorgen dat alle overheden uniforme en eenduidige informatie verstrekken om te kunnen rapporteren aan de Europese Commissie over de voortgang van de uitvoering van de Kaderrichtlijn water. Indien dit namelijk niet goed gebeurt, is de kans groot dat Nederland in gebreke wordt gesteld. Wel zal er nadrukkelijk voor moeten worden gezorgd dat de bestuurslasten zo laag mogelijk blijven en dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande informatiestromen. Daarnaast zullen mogelijkheden om informatiestromen te beperken, worden doorgevoerd. Besluitvoering over het opstellen van een dergelijke Amvb dient nog plaats te vinden.

Naast deze zogenaamde kapstokbepaling, verplicht de huidige wet (Wet op de waterkering) ook te rapporteren over de toestand van de primaire waterkeringen (iedere 5 jaar). Dit is vanwege de potentieel grote gevolgen (mensenlevens en schade) van het doorbreken van dergelijke keringen. Dit wordt overgenomen in de Waterwet.

Voor de informatieverwerving ten behoeve van het interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening jegens derden wordt daar waar mogelijk uiteraard gebruik gemaakt van de informatie welke is vervat in de bovengenoemde rapportages door de waterbeheerders. Daarnaast wordt heel gericht informatie ingewonnen het kader van de te houden inspectieonderzoeken. Deze inspectieonderzoeken richten zich op de taakuitvoering op systeemniveau. Ze zijn thematisch van aard en de onderwerpkeuze is mede in overleg met de medeoverheden gebaseerd op risicoanalyse. Inspectieonderzoeken starten met een brief aan het bestuur waarin medewerking wordt gevraagd en waarin het doel en het beoordelingskader nader worden toegelicht.

1.4. Rolopvatting van de toezichthouder

Bij het toezicht op de toepassing en uitvoering van wet- en regelgeving is de rolopvatting nadrukkelijk terughoudend. De toezichthouder streeft daarbij naar maximaal rendement uit zo gering mogelijke toezichtlast.

Voor beide toezichtarrangementen geldt dat het toezicht in de eerste plaats selectief is doordat het zich beperkt tot het borgen van bovenregionale belangen en internationaal rechtelijke verplichtingen.

1.4.1. Interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering

De regie van de Minister op het proces van planvorming en planuitvoering moet leiden tot een volledig gecoördineerd stelsel van Rijk tot provincie, waarbij binnen het proces de nadruk ligt op het vanaf het begin betrekken van regionale besturen om gedurende het proces de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Juridische interventies vormen het sluitstuk van het proces en zullen in de praktijk nauwelijks worden gebruikt maar het bestaan van de bevoegdheid daartoe is gedurende het proces essentieel om tot overeenstemming te komen.

Kenmerkend voor het hedendaagse waterbeheer is dat hogere overheden, de provincie voorop, zich richten op de verwezenlijking van strategische doelen van het waterbeheer. Wat dat betreft heeft een kanteling plaatsgevonden van de oude rol van toezichthouder in traditionele zin naar de rol van regisseur van het water- en omgevingsbeleid. Deze kanteling wordt verankerd in het wetsvoorstel Waterwet.

De nadruk op pro-actieve sturing, die wordt kracht bijgezet door harde instrumenten zoals een aanwijzing, zorgt voor een selectieve en slagvaardige uitvoering van interbestuurlijk toezicht. Hierbij geldt hetzelfde als wat hieronder is beschreven voor toezicht op de taakuitoefening jegens derden. De samenwerking zit uitdrukkelijk verweven in het systeem dat uitgaat van overleg op alle bestuurlijk niveaus.

De rol opvatting van de toezichthouder sluit aan bij bovenstaande beschreven praktijk van de planvorming en planuitvoering. De nadruk ligt op de monitoring van de resultaten.

Bij de toetsing van de primaire waterkeringen leidt dit tot een beoordeling van de staat van de keringen door de provincies. Het Rijk houdt hierop tweedelijns toezicht vanwege de bovenregionale belangen, waarbij terughoudend wordt omgegaan met het inzetten van juridische instrumenten.

waterschappen. Het Rijk houdt hierbij vanwege de bovenregionale belangen toezicht op de juiste uitvoering van de toetsing en de resultaten. Het toezicht wordt vervolgens beleidsmatig gebruikt voor eventuele bijstelling van het toetsingsproces en voor de vaststelling van de middelen die nodig zijn om de waterkeringen aan de wettelijke eisen te laten voldoen, indien dit niet meer het geval zou zijn en indien dit onder de verantwoordelijkheid van het Rijk valt. Voor de 5-jaarlijkse toetsing van de primaire waterkeringen en de rapportage daarover aan de minister is de is een globale schatting van de vereiste inzet (gemiddeld op jaarbasis):

- 0,5 – 1 mensjaar per waterschap (naast de inzet voor de primaire beheerstaken);
- 0,5 mensjaar per provincie en 1 mensjaar voor het rijk.

1.5.2. Interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening jegens derden

Ten behoeve van het rijkstoezicht op de taakuitoefening jegens derden is begin 2003 bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat een toezichteenheid Waterbeheer ingericht. De daar gepositioneerde afdelingen Toelating & Continuering, Inspectie-Handhaving en Inspectie-Audit voeren inspectieonderzoeken (audits en dieptecontroles) uit. Deze onderzoeken inclusief de ermee verband houdende advies- en rapportageactiviteiten vergen een personele capaciteit van ongeveer 5 Fte's.

Het interbestuurlijk toezichtarrangement op de taakuitoefening jegens derden vertoont voorts de volgende organisatorische kenmerken:

De toezichthouder richt de praktische uitwerking in het toezichtarrangement mede in overleg met de betrokken onder toezicht gestelden en hun koepelorganisaties in.

Bij de programmering van het toezicht wordt zoveel mogelijk gewerkt volgens de principes van prioriteiten stellen op basis van risico-analyses. Bij het samenstellen van het programma wordt jaarlijks overlegd met een Inspectiecomité Waterbeheer, samengesteld uit vertegenwoordigers van zowel directoraat-generaal Water als uitvoerende waterbeheerders en hun koepels.

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid van inspecteren op grond van actuele situaties (wegens calamiteiten of op verzoek van betrokken bestuursorganen).

Het toezicht beperkt zich tot zogeheten "systeemtoezicht", dat gevalideerd wordt met realitychecks bij een representatieve steekproef.

Het toezicht is aanvullend op de regierol die de provincies reeds hebben t.o.v. waterschappen, en beperkt zich dan ook tot uitvoeringsaspecten.

De informatieverstrekking is gebaseerd op een maximaal gebruik van al aanwezige informatie. Omgekeerd wordt zoveel mogelijk informatie vanuit inspecties beschikbaar gemaakt voor betrokken bestuursorganen.

Inspectie Verkeer en Waterstaat werkt samen met andere toezichthouders waar dat kan, in het bijzonder met de VROM-Inspectie, met de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en met de Algemene Inspectiedienst.

Inspectie Verkeer en Waterstaat intervieneert niet zelf. Op grond van toezichtresultaten kan de Inspectie betrokken bestuursorganen adviseren om (juridisch) te intervieneeren. Daarbij is ten aanzien van waterschappen als eerste de provincie aan zet. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de Minister rechtstreeks intervieneeren.

1.6. Raakvlakken met andere beleidsterreinen

1.6.1. Interbestuurlijk toezicht planvorming en planuitvoering

Waterbeheer heeft belangrijke raakvlakken met andere beleidsterreinen, vooral ruimtelijke ordening, milieu en natuur. In het planstelsel zijn voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat voldoende doorwerking in deze terreinen plaatsvindt. In de memorie van toelichting van de Waterwet is dit uitgebreid toegelicht in paragraaf 4.5. . In het interbestuurlijk toezicht op de planvorming en de planuitvoering zal op genoemde raakvlakken nauw samengewerkt worden tussen de desbetreffende rijksinspecties (V&W, VROM en LNV).

Hoofdstuk 2. Beschrijving toepassingspraktijk

2.1. De generieke instrumenten

De generieke instrumenten (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing) zijn opgenomen in de organieke wetgeving: de Provinciewet en de Waterschapswet. Deze generieke instrumenten zijn zowel van toepassing bij het interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering als bij interbestuurlijk toezicht op taakuitoefening jegens derden.

De Provinciewet maakt het mogelijk dat het Rijk deze instrumenten inzet richting provincies. De Waterschapswet geeft aan de provincie deze instrumenten om in te grijpen bij een waterschap. Dit wettelijk systeem is dus een getrap model. Direct ingrijpen door het Rijk bij de waterschappen is met de generieke instrumenten niet mogelijk.

De Waterschapswet bevat ook nog enkele bepalingen over oppertoezicht op de waterstaatkundige organisatie. Deze blijven in de beschrijving van de toepassingspraktijk buiten beschouwing omdat zij geen betrekking hebben de taakuitoefening van de waterschappen en dus geen instrument zijn voor interbestuurlijk toezicht.

Voor zover bekend heeft het Rijk deze bevoegdheden jegens medeoverheden nooit met een concreet besluit ingezet. In de interbestuurlijke verhoudingen hebben deze generieke instrumenten altijd een rol op de achtergrond gespeeld als mogelijke stok achter de deur.

2.2. Specifieke toezichtsarrangementen

2.2.1. Aard en wijze van uitvoeren

Het is mogelijk dat de belangenafweging van lagere overheden niet leidt tot een resultaat dat de regionale of (inter)nationale waterbeheerdoelstellingen realiseert. Daarom worden in het wetsvoorstel aan het Rijk en de provincie bevoegdheden toegewezen om bij te sturen of in te grijpen. Deze bevoegdheden zijn nadrukkelijk geclausuleerd. Ze kunnen door de provincie jegens waterschappen alleen worden toegepast als een samenhangend en doelmatig regionaal watersysteembeheer dat noodzakelijk maakt. Het Rijk kan alleen ingrijpen bij de provincie of de waterschappen als internationale verplichtingen of bovenregionale belangen daartoe noodzakelijk maken.

Dit betekent dat de provincie het reguliere toezicht houdt op waterschappen. Het Rijk beperkt zich zoveel mogelijk tot toezicht op de provincies. Dit wordt ook wel getrap toezicht genoemd. In het wetsvoorstel wordt een uitzondering gemaakt op het getrapte toezicht voor zover de reeds genoemde internationaal rechtelijke verplichtingen of bovenregionale belangen dit noodzakelijk maken. In dat geval is het Rijk bevoegd rechtstreeks aanwijzingen te geven aan waterschappen ('getrap toezicht, tenzij'). Nalatigheid van een Waterschap bij het implementeren van internationale verplichtingen kan het nationale publieke belang ernstig schaden. De nalatigheid van een waterschap kan het belang van een provincie overstijgen. Het wetsvoorstel biedt de rijksoverheid zo een instrument om de vinger aan de pols te houden en zo nodig direct zelf te kunnen bijsturen als dat noodzakelijk is vanuit het nationale publieke belang. In de praktijk wordt en zal dit weinig worden ingezet. Het generieke instrumentarium is hiervoor niet toereikend, omdat daarmee achteraf slechts een ongewenst reeds genomen besluit ongedaan gemaakt kan worden. Bij sturen in het watersysteem gaat het om voorzieningen voor het interbestuurlijke toezicht waarmee in bepaalde omstandigheden – dus geclausuleerd - tijdig vooraf gestuurd kan worden op te nemen besluiten.

Interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering

Mede naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Alders inzake interbestuurlijk toezicht is de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Waterwet, zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, aangevuld met een passage over de praktische invulling van de toezichtbevoegdheden op basis van de nieuwe waterwetgeving (bijlage 1).

- De interventiestrategie berust op een onderscheid tussen "zachte" en juridische interventies. Vanzelfsprekend zijn de "zachte" instrumenten het eerst aan bod, tenzij er sprake is van het heel snel moeten reageren op een door een medeoverheid te nemen besluit, bijvoorbeeld als gevolg van een calamiteit of als het besluit dreigt te leiden tot onomkeerbare gevolgen. In de praktijk van het hier bedoelde toezicht is het nog niet voorgekomen, dat een juridische interventie zoals een aanwijzing moest worden geadviseerd. Voor een uitgewerkt overzicht van de interventiestrategie wordt verwezen naar bijlage 3.

2.2.3. Aanleidingen voor de toepassing van de toezichtinstrumenten

Planvorming en planuitvoering

In de Waterwet wordt de par. 1.1. geschetste sturingsfilosofie neergelegd in bepalingen over coördinatie en toezicht. Daar is ook de clausulering aangegeven binnen welke grenzen het toezicht zich moet bewegen. Deze sturingsfilosofie (bestuurlijke samenwerking, decentraal wat kan, centraal wat moet, toezicht volgt beleid) en clausulering (bovenregionaal, getrapt, tenzij) zijn uiteraard ook leidend voor de toepassingspraktijk.

Een belangrijke aanleiding voor de toepassing van toezichtinstrumenten is de realisatie van Europese verplichtingen voortvloeiend uit de Europese richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn, de Europese zwemwaterrichtlijn, Richtlijn stedelijk afvalwater en de Europese Kaderrichtlijn water. Ook de bescherming tegen overstromingen is een prioritair onderwerp in dit licht vanwege de grote gevolgen als dit niet op orde is.

Taakuitoefening jegens derden

Daarnaast zijn voor het toezichtarrangement jegens derden nog de volgende aanleidingen te vermelden.

- Afspraken m.b.t. de professionalisering van de milieuhandhaving zoals die in BLOM (Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving)-verband zijn gemaakt.
- Politieke aandacht voor specifiek dossiers bijvoorbeeld het dossier risicovolle riooloverstorten dat een lange geschiedenis kende van niet nagekomen inspanningsverplichtingen en afspraken en waarmee pas na gerichte activiteiten van Inspectie goede voortgang werd geboekt.
- Gewenste transparantie bij kwetsbare vormen van regulering (bij eigen werken van de waterbeheerder).
- De regulering van activiteiten waarbij bovenregionale effecten en afwegingen aan de orde zijn en waarbij het risico bestaat van afwentelgedrag.

2.2.4. Bestuurlijke lasten voor de onder toezicht gestelden

Interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering

Zoals eerder beschreven in paragraaf 1.5 is de menskracht die nodig is voor het interbestuurlijk toezicht op de planvorming en de planuitvoering onderdeel van het primaire proces van de betrokken overheden en dat deze aanzienlijk kan zijn. Het feitelijk intervenieren op basis van de wet gebeurt echter slechts in uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld in het geval van bestuurlijke patstellingen. Hiermee is dus een geringe inzet mee gemoeid. Benadrukt moet worden dat het gros van de activiteiten gebaseerd zijn op vrijwillige bestuurlijke afspraken en op basis van informatie van overheden die zij zelf genereren ten behoeve van de "eigen" (horizontale) verantwoording. Daarnaast zijn er wettelijke verplichtingen zoals de 5-jaarlijkse toetsing van de primaire waterkeringen die het noodzakelijk maken dat adequate inzet wordt geleverd.

De bestuurlijke lasten de samenhangen met de 5 jaarlijkse toetsing van de primaire waterkeringen bedragen gemiddeld op jaarbasis 0,5 tot 1 mensjaar voor de waterschappen en 0,5 mensjaar voor de provincies.

Hoofdstuk 3. Beoordeling

3.1. Stappenplan Alders

Interbestuurlijk toezicht op planvorming en planuitvoering

Stap 0: gestroomlijnde en eenvoudige wet- en regelgeving

De Waterwet is het resultaat van een omvangrijke vereenvoudigings- en vernieuwingsoperatie, waarbij acht bestaande waterwetten worden samengevoegd tot één. De hoofdlijnen hiervan zijn geschetst in par. 2.1.

Stap 1: houd rekening met de basisinstrumenten

Blijkens het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Alders moeten de generieke toezichtinstrumenten (schorsing, vernietiging, taakverwaarlozing) worden gezien als een vangnet. Alleen wanneer de decentrale overheden handelen in strijd met het recht of het algemeen belang of in gebreke blijven om hun wettelijke taken te vervullen, zullen de generieke instrumenten in beeld komen en dan alleen voor zover andere minder ingrijpende middelen falen of geen redres kunnen bieden. Het kabinet deelt het beeld dat naarmate minder specifiek interbestuurlijk toezicht wordt ingesteld het belang van de generieke instrumenten zal toenemen. Niettemin leidt dit naar het oordeel van het kabinet niet zonder meer tot een vergroting van het aantal zaken waarbij geschorst en vernietigd zal (moeten) worden. Vanuit de behoefte aan verduidelijking van het beleid inzake schorsing en vernietiging heeft het kabinet inmiddels een nieuw beleidskader vastgesteld (Kamerstukken II, 2005/06, 30300 VII nr. 75). Ten opzichte van het eerdere beleidskader heeft het kabinet daarin een verduidelijkte visie neergelegd op het gebruik van het spontane vernietigingsrecht. De Kroon zal dit instrument in beginsel slechts gebruiken om bevoegdheidsoverschrijding van medeoverheden tegen te gaan. De Kroon kan dit middel niet gebruiken om haar eigen beleidswensen te realiseren of om de eigen positie ten opzichte van de decentrale overheden te versterken. Het beleidskader spontane vernietiging geeft voorts aan dat in de Gemeentewet, de Provinciewet en in diverse bijzondere wetten voorzien is in bijzondere vormen van interbestuurlijk toezicht. Gelet op het adagium dat "bijzonder toezicht voor gaat op algemeen toezicht" geldt dat eerst de bijzondere vormen van toezicht moeten worden aangewend alvorens tot spontane vernietiging kan worden overgegaan.

Mede naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Alders inzake interbestuurlijk toezicht is de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Waterwet zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, aangevuld met een passage over de bruikbaarheid van de generieke instrumenten (zie bijlage 1, onderdeel 2).

De kern daarvan is dat de huidige instrumenten "onthouding van goedkeuring" en "vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten" reactief van aard zijn en daardoor minder geschikt zijn om pro-actief bij te sturen. Voor de toekomst wordt meer heil verwacht van een aanwijzing- of instructiebevoegdheid. Het wetsvoorstel Waterwet geeft aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid instructies of aanwijzingen te geven aan het bestuur van een waterschap indien het belang van een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert. Het wetsvoorstel geeft, complementair aan deze provinciale interbestuurlijke toezichtbevoegdheden, aan de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om instructies of aanwijzingen te geven aan Gedeputeerde Staten of het bestuur van een waterschap, indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. Deze specifieke meer proactieve interbestuurlijke toezichtbevoegdheden zijn noodzakelijk om de volgende redenen. De (grote) wateropgaven waarvoor Nederland zich - zowel in kwalitatief opzicht, gelet op de kaderrichtlijn water, als in kwantitatief opzicht, gelet op onder meer de problematiek van de wateroverlast - gesteld ziet, vergen vooral feitelijk handelen van de overheid, waarbij doelstellingen van de Waterwet als voorkoming van overstromingen en bescherming van het watermilieu rechtstreeks geborgd moeten kunnen worden. Het feitelijke karakter van de ter uitvoering van het

- De mogelijkheid dat Rijk of provincie gebieden aanwijzen waarvoor door waterbeheerders een waterakkoord moet worden gesloten.
- De mogelijkheid tot het doen van aanwijzingen door Rijk of provincie aan een waterschapsbestuur in die gevallen, waarin internationaal-rechtelijke verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken (Rijk) resp. indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat vordert (provincie). Overigens niet dan nadat het betreffende bestuur op het voornemen tot het geven van een aanwijzing heeft kunnen reageren, tenzij spoedeisende omstandigheden zich daartegen verzetten.
- De mogelijkheid voor Rijk of provincie om in de plaats te treden van het waterschapsbestuur dat een aanwijzing niet naar behoren opvolgt.

Bovendien wordt in het ontwerp van de Waterwet in de volgende gevallen goedkeuring vooraf geregeld:

- Goedkeuring door provincies van de waterbeheerplannen van de waterschappen.
- Goedkeuring door de provincie van projectbesluiten van waterschappen over primaire waterkeringen.
- De mogelijkheid voor de provincie om bij of krachtens provinciale verordening te bepalen dat andere waterstaatswerken, te ondernemen door waterschappen, voor daarbij aan te wijzen projectplannen een specifieke projectenprocedure van toepassing is, die er onder andere in voorziet dat die projectplannen goedkeuring vooraf behoeven.

Het gebruik van het instrument goedkeuring vooraf is ten opzichte van de bestaande waterwetgeving in het ontwerp van de Waterwet beperkt. Genoemde uitzonderingen zijn mede ingegeven door de wens van partijen zelf. De reden is gelegen in het bijzondere karakter van de relatie provincie - waterschap (algemene versus functionele democratie). Waterbeheerplannen en projectbesluiten van waterschappen kunnen grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting en de gebruiksmogelijkheden van gebieden. Bijvoorbeeld met betrekking tot woningbouw, ontwikkeling van bedrijvigheid, de verkeer- en vervoerinfrastructuur, natuur, milieu, etc. Een bredere afweging van alle betrokken belangen binnen de algemene democratie is dan vereist, temeer waar het waterschap als functioneel bestuursorgaan zelf op deze gebieden niet bevoegd is.

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat het EG-recht het rijk niet dwingt tot het hebben van algemeen toezicht. In het kabinetsstandpunt De Europese dimensie van Toezicht is een aantal toezeggingen opgenomen die ervoor zorgen dat de naleving van Europese wet- en regelgeving op generieke basis in wetgeving beter wordt gewaarborgd door:

- Opnemen van de bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een bijzondere aanwijzing te geven als door de nationale of Europese rechter, dan wel door de Europese commissie, is vastgesteld dat een decentrale overheid het gemeenschapsrecht heeft geschonden;
- Opnemen van de bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een bijzondere aanwijzing te geven als hij tot de overtuiging komt dat een melding over voorgenomen staatssteun ten onrechte niet of onjuist dreigt te worden gedaan;
- Opnemen van een verhaals- en regresrecht teneinde een ex art. 228 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade te verhalen op decentrale overheden, voor zover daarbij sprake is van verzuim van die decentrale overheden.

Verder zal de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zodanig worden gewijzigd dat de bestaande taakverwaarlozingsregelingen zich mede zullen gaan uitstrekken tot beslissingen die krachtens het Europese recht worden gevorderd. Voor schorsing en vernietiging geldt dat al.

De Waterwet bevat zoals hierboven aangegeven een bevoegdheid voor de minister van Verkeer en Waterstaat om een aanwijzing te geven aan de provincie of een waterschapsbestuur indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. Het ligt voor de hand dat het Rijk van deze bevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik maakt. Dat geldt in het bijzonder waar het de aanwijzingsbevoegdheid jegens een waterschap betreft. In dat geval ligt de primaire

principe "getrapt, tenzij" eenduidig en doelmatig. Interventiemogelijkheden worden neergelegd bij de meest betrokken bestuursorganen.

Waar getrapt toezicht het uitgangspunt vormt in de Waterwet (het Rijk houdt toezicht op de provincies, de provincies houden toezicht op de waterschappen), opent de Waterwet niettemin de mogelijkheid dat het Rijk in uitzonderlijke gevallen zelf rechtstreeks aanwijzingen geeft aan een waterschapsbestuur, en bij onvoldoende opvolging daarvan, zelf in de plaats treedt van dat bestuur ("getrapt, tenzij").

Men kan zich hierbij nog de vraag stellen waarom het geclausuleerde toezicht van Rijk op waterschappen noodzakelijk is. Immers, ook in het verleden zijn er Europese richtlijnen geïmplementeerd. Hiervoor is een aantal argumenten te geven. EU-richtlijnen waren tot nu toe veelal gericht op een specifiek onderdeel van het waterbeheer, vooral waterkwaliteit en hielden vrij concrete voorschriften in (grenswaarden voor de lozing van specifieke stoffen). Een voorbeeld daarvan is de EU-richtlijn stedelijk afvalwater. Deze richtlijn bepaalt dat zuiveringsinstallaties van waterschappen aan bepaalde eisen moeten voldoen. Dit werd geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving middels een algemene maatregel van bestuur. Hiermee werd directe doorwerking op het niveau van het waterschap gerealiseerd. Andere richtlijnen hadden een soortgelijke wijze van wettelijke verankering. Europese richtlijnen op het gebied van waterkwaliteit vereisten veelal een uniforme implementatie zonder de mogelijkheid voor lagere overheden om daarvan af te wijken. Met de Kaderrichtlijn water is dat geheel anders. Deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten maatregelen moeten nemen opdat de waterlichamen een goede chemische en ecologische kwaliteit hebben. De doelen worden in concreto geoperationaliseerd in nationale wettelijke regelingen (in Nederland op basis van de Wet milieubeheer). Ook de manier waarop lidstaten die doelen bereiken wordt voor het grootste deel niet in de kaderrichtlijn zelf uitgewerkt: de maatregelen worden vastgelegd in stroomgebiedbeheerplannen, met inbreng van alle betrokken overheden. In een dergelijk systeem is het mogelijk dat bijvoorbeeld in een bepaald stroomgebied een waterschap onvoldoende maatregelen neemt en de provincie niet bijstuurt (bijvoorbeeld omdat er bestuurlijk een patstelling ontstaat). In dit geval is het wenselijk (en mogelijk op basis van de Waterwet) dat het Rijk kan bijsturen. Uiteraard alleen als het niet nemen van de maatregelen ertoe leidt, dat niet wordt voldaan aan de eisen van de Kaderrichtlijn water.

Een soortgelijke redenering is te houden voor het uitvoeren van maatregelen op het gebied van Waterbeheer 21e eeuw. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is afgesproken dat in 2015 de watersystemen op orde zijn. Dit betekent ondermeer dat er meer ruimte voor water wordt gecreëerd. Het NBW is ondertekend door Rijk, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen. Het bindt echter niet in juridische zin alle betrokken overheden. Ook hier kan het voorkomen dat in een gebied onvoldoende maatregelen worden genomen, zodanig dat de afgesproken doelen van het NBW niet (op tijd) gehaald worden. Ook dan is het wenselijk dat het Rijk een mogelijkheid heeft direct te kunnen bijsturen. En ook hier is sprake van een instrument dat als stok-achter-de-deur fungeert en alleen in uitzonderlijke situaties zal worden ingezet.

Mede naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Alders inzake interbestuurlijk toezicht is de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Waterwet zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer, aangevuld met een passage over de motieven voor het opnemen van deze bevoegdheid, zoals ook hierboven is verwoord (zie bijlage 1, onderdeel 4). De kern van de motivering voor een zonodig rechtstreeks interveniëren door het Rijk bij waterschappen is de mogelijkheid dat een provinciaal bestuur in uitzonderlijke gevallen onvoldoende oog heeft voor internationaal rechtelijke verplichtingen dan wel voor bovenregionale belangen, alsmede de noodzaak om in voorkomende gevallen patstellingen op provinciaal niveau te kunnen doorbreken.

Stap 4b: uitoefening

Behoudens de besproken bijzondere gevallen, waarin het Rijk rechtstreeks kan interveniëren naar een waterschap alsmede genoemde waterbeheersplannen en projectbesluiten van waterschappen, die goedkeuring behoeven van de provincie, zijn de toezichtrelaties van Rijk naar provincies en van provincies naar gemeenten en waterschappen vorm gegeven door

Interbestuurlijk toezicht op taakuitoefening jegens derden

Stap 0: gestroomlijnde en eenvoudige wet- en regelgeving

De Waterwet is, zoals al eerder beschreven, het resultaat van een omvangrijke vereenvoudigings- en vernieuwingsoperatie, waarbij acht bestaande waterwetten worden samengevoegd tot één.

Stap 1: houd rekening met de basisinstrumenten

Voor de algemene beschouwing over de bruikbaarheid van de basisinstrumenten verwijzen we naar paragraaf 3.1.

Stap 2: expliciteer het motief

Aansluitend bij paragraaf 3.1. hierboven onder stap 2 gegeven argumenten moet benadrukt worden dat het principe "Toezicht volgt beleid" hier een belangrijke beperkende rol speelt. De systematiek van de inrichting van het Waterbeheer (gericht op samenwerking, decentraal waar het kan, eigen verantwoordelijkheid voor de medeoverheid etc.) geeft aan provincies en vervolgens waterschappen eigen taken en verantwoordelijkheden. Daar waar regionale invulling gegeven wordt aan algemeen waterbeheerbeleid –ook richting waterschappen– is het dan ook de provincie die als eerste aan zet is in het toezicht. Met inachtneming van dit principe "Toezicht volgt beleid" en met het oog op "bovenregionale belangen" en internationale verplichtingen" houdt het rijk dus alleen geclausuleerd toezicht op de juiste uitvoering en toepassing van de Waterwet. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Daar waar de vergunningverlening vrijwel volledig gebaseerd is op de directe uitvoering van een Europese richtlijn, zoals de IPPC-richtlijn, en waar het Rijk dus een rechtstreekse verantwoordingsplicht jegens Brussel heeft, is het tweedelijns toezicht vanuit het Rijk op de vergunningverlening en handhaving op zijn plaats. Ook is zulk toezicht passend indien vergunningverlening van categorieën lozingen of onttrekkingen het risico bevat op mogelijk afwentelgedrag jegens benedenstrooms gelegen waterbeheerders.

Stap 3a: houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen

Het toezichtarrangement betreffende de taakuitoefening jegens derden, gaat maximaal uit van de eigen democratische verantwoordingsprocessen. Daar waar vergunningverlening, meldingsplichten en algemene regels betrekking hebben op handelingen in het watersysteem, zonder dat het bovenregionale gevolgen heeft, blijft dat geheel voor rekening van de eigen verantwoordingsprocessen.

Indien de gevolgen bovenregionaal zijn zal het handelen van het bestuur van de medeoverheid mede kunnen worden gecontroleerd door de Inspectie, zoals beschrijven in hoofdstuk 2 bij de beschrijving van de toepassingspraktijk. De Inspectie maakt daarbij op twee manieren gebruik van de mogelijkheden om met eigen democratische verantwoordingsprocessen te komen tot verbetering:

- bij interbestuurlijke inspectieonderzoeken is het standaard procedure dat eerst het eigen bestuur van provincie of waterschap in kennis wordt gesteld van toezichtresultaten, conclusies, bevindingen en aanbevelingen. Daarmee beschikt het bestuur over de mogelijkheid om langs de weg van democratische verantwoordingsprocessen tot verbetering van de uitvoeringspraktijk te komen. Inspectieresultaten dienen in dat geval ook als bijdrage aan democratische verantwoordingsprocessen.
- Inspectieresultaten worden ter beschikking gesteld van andere medeoverheden. Dat geeft hen de mogelijkheid om in eigen huis na te gaan of en hoe die inspectieresultaten ook van betekenis zijn voor henzelf, en daarover verantwoording af te leggen aan het eigen democratisch controleorgaan.

toezichtorgaan te vervullen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan toezichtactiviteiten die de rol van de provincie als interveniërend bestuursorgaan richting waterschappen zal kunnen ondersteunen. De inspectie is bereid om te verkennen of die rol in de praktijk te realiseren is.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat zou ook in een minder verstrekkend scenario kunnen optreden als signalerend toezichthouder voor de provincie. In dat geval zal er ook op een andere manier en met een ander focus informatie verzameld moeten worden. Daarbij ontstaat mogelijk een relatie opdrachtgever-opdrachtnemer, waarbij met name verkend moet worden hoe deze zich verdraagt met positie van de Inspectie als toezichtorgaan van/namens de minister.

Een derde optie om te verkennen ligt in de sfeer van samenwerking tussen toezichthouders om te komen tot grotere doelmatigheid in het toezicht tegen een minimum aan kosten. De meest vergaande vorm daarvan is de vorming van interbestuurlijke frontoffices vanuit het rijk, min of meer vergelijkbaar met het type frontoffices zoals ze langs het project "Eenduidig toezicht" verkend worden voor het nalevingstoezicht.

*Einde document – Hierna volgen 4 bijlagen
Den Haag, 22 december 2006*

geüniformeerd toezichtregime met moderne, op de huidige sturingsbehoeften toegesneden bestuurlijke instrumenten.

Voor een moderne vormgeving van het interbestuurlijke toezicht is in de eerste plaats de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van Rijk, IPO en VNG uit januari 2005 van belang. Deze Code gaat uit van het adagium "decentraal wat kan, centraal wat moet" en de eigen verantwoordelijkheid van iedere bestuurslaag binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het geeft aan om de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk op het laagste niveau te leggen en geen toezicht op toezicht te stapelen. Dit betekent dat de rijksoverheid zich beperkt tot het aangeven van de kaders waarbinnen de regionale en lokale besluitvorming moet plaatsvinden, en zich zelf vooral richt op zaken die cruciaal zijn voor de doelbereiking of die vereist zijn op grond van bijvoorbeeld Europese regelgeving.

In 2002 en 2003 is een zogenaamd interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer. In het kabinetsstandpunt terzake (Kamerstukken II 2003/04, 29428, nr. 1) werd gesteld dat de relatie tussen provincie en waterschap verduidelijking en versterking behoeft. Dit komt ook aan de orde in het in april 2005 uitgebrachte notitie van het IPO en de Unie van Waterschappen getiteld "Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer", waarin zij hun gemeenschappelijke toekomstvisie op samenwerking en onderlinge verhoudingen hebben verwoord. Onderstaand enkele passages uit het kabinetsstandpunt en het rapport van het IPO en de Unie van Waterschappen die van belang zijn voor de regeling van het interbestuurlijke toezicht in dit wetsvoorstel.

Het kabinetsstandpunt ter zake van de bekostiging van het regionaal waterbeheer gaat ook in op het toezicht in het waterbeheer. Het gaat daarbij in het bijzonder om de relatie tussen de provincie en het waterschap:

"De provincie heeft een sleutelpositie in de afstemming tussen ruimte, water en milieu. Zij heeft de zorg voor zowel de verticale afstemming (doorvertaling rijksnota's naar regionaal niveau) als de horizontale afstemming (tussen de verschillende beleidsvelden). Deze afstemming vindt voor een belangrijk deel plaats via de provinciale plannen. Zij vormen het kader waarbinnen de waterschappen (maar ook de gemeenten) hun taak uitoefenen. De provincie houdt via haar rol als toezichthouder ook toezicht op de waterschappen. (...)

In de praktijk lijkt de provincie haar rol niet altijd voldoende te benutten. Daardoor bestaat de kans dat het waterschap taken op zich neemt die strikt genomen niet binnen de functionele taak passen. Een goede invulling van de regierol van de provincie krijgt bovendien extra gewicht door de afspraken die gemaakt zijn in het NBW. In nauw overleg met de betrokken overheden zal het kabinet er daarom op toezien dat de onderscheiden rollen goed worden ingevuld. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de provincie in het waterhuishoudingsplan toetsbare criteria opneemt. Dat maakt periodieke toetsing van de uitvoering door de waterschappen mogelijk.

Door het kabinet is aan provincies en waterschappen gevraagd om nadere afspraken te maken over de taakafbakening en het toezicht door de provincies. (...) Indien geconstateerd wordt dat het instrumentarium op onderdelen tekortschiet, zal aanpassing van het instrumentarium plaatsvinden. Deze aanpassing kan worden meegenomen in het traject van de integratie van waterwetgeving." (Kamerstukken II 2003/04, 29428, nr. 1, p. 8-9)

Ook in het rapport "Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer" wordt ingegaan op het interbestuurlijk toezicht. Zo willen provincies en waterschappen periodiek - los van de zesjaarlijkse cyclus van de beheerplannen - om tafel aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages van de waterschappen. Artikel 3.7 van dit wetsvoorstel geeft de provincies de wettelijke bevoegdheid om, in overleg met de waterschappen, in die informatiebehoefte te voorzien. Verder geeft het rapport aan dat in de toekomst minder

Bijlage 1, onderdeel 2, De bruikbaarheid van generieke instrumenten

" In het rapport "Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer" wordt voorts aangegeven dat aan het instrument als schorsing en vernietiging van waterschapsbesluiten in de toekomst minder behoefte zal zijn, en dat meer heil wordt verwacht van een instrument als een aanwijzing. In woorden van het rapport:

"Daarbij moet worden geconstateerd dat de huidige instrumenten 'onthouding van goedkeuring' en 'vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten' reactief van aard en daardoor minder geschikt zijn om pro-actief te kunnen bijsturen. Het instrument geven van aanwijzingen is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen."

Ook deze gedachte wordt in het wetsvoorstel omarmd. Hoofdstuk 3 kent de mogelijkheid om algemene aanwijzingen (instructies) en concrete, individuele aanwijzingen te geven. Hierbij wordt uitgegaan van getrappt toezicht op lagere overheden. Dit betekent dat in beginsel de provincie toezicht houdt op de waterschappen en dat het Rijk toezicht houdt op de provincies. Er wordt echter ook gekozen voor een bevoegdheid van het Rijk om in bijzondere situaties direct aanwijzingen te kunnen geven aan de waterschappen. Deze vorm van toezicht is echter beperkt tot die gevallen waarin dat met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen noodzakelijk wordt geacht. Dit betekent dat het zwaartepunt in het toezicht op provinciaal niveau blijft liggen. Dit past ook bij de sleutelpositie die, zoals hiervoor reeds beschreven, de provincie heeft in zowel de verticale als de horizontale afstemming. De zogenaamde "indeplaatsredingsbevoegdheid", die het IPO en de Unie van Waterschappen als sluitstuk van het instrumentarium noemen, komt eveneens terug in hoofdstuk 3, als consequentie van het geen gevolg geven aan een aanwijzing.

In het eerder genoemde rapport "Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer" wordt geconstateerd dat de generieke toezichtinstrumenten niet volstaan, omdat deze te reactief van aard zijn. In de praktijk van het waterbeheer bestaat meer behoefte aan pro-actieve sturing, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzings- of instructiebevoegdheid. In dat kader is van belang dat de (grote) wateropgaven waarvoor Nederland zich - zowel in kwalitatief opzicht, gelet op de kaderrichtlijn water, als in kwantitatief opzicht, gelet op onder meer de problematiek van de wateroverlast - gesteld ziet, vooral feitelijk handelen van de overheid vergen, waarbij de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen rechtstreeks geborgd moeten kunnen worden. Het feitelijke karakter van de ter uitvoering van het waterbeheer te nemen operationele maatregelen brengt met zich dat wanneer bepaalde maatregelen niet tijdig of niet naar behoren worden genomen, de nadelige gevolgen daarvan naar hun aard niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden door juridische instrumenten zoals schorsing of vernietiging van een besluit. Ook de generieke bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing van een lagere overheid is niet voldoende toegesneden op de specifieke behoeften van het waterbeheer."

Bijlage 1, onderdeel 3, Motieven voor ingrijpen bij inbreuk op internationale verplichtingen

"Een goede borging van de uitvoering van het waterbeheer is van belang, omdat het in het waterbeheer om cruciale publieke belangen van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en economie gaat. Het is bovendien van belang, omdat water geen bestuurlijke grenzen kent. De fysieke samenhang van watersystemen, die ook ten grondslag ligt aan de stroomgebiedbenadering uit de Europese kaderrichtlijn water, maakt dat een waterbeheerder bij de uitvoering van zijn watertaken mede afhankelijk is van de

geldt alleen voor de aanwijzingsbevoegdheid dat deze zowel pro-actief als reactief kan worden ingezet. Het instrument "instructieverordening of -amvb" (zie artikel 3.8) is naar zijn aard uitsluitend pro-actief. "

Bijlage 2

Werkwijze bij een audit of dieptecontrole

Een onderzoek doorloopt globaal de volgende fasen:

- In de voorbereidingsfase wordt het onderzoek opgezet. Daarbij wordt in overleg met de betrokken medeoverheden het toetskader samengesteld.
- In de uitvoeringsfase vindt dossieronderzoek plaats. Tevens – voorzover in de voorbereidingsfase vastgelegd- worden een of meer realitychecks uitgevoerd. Daarbij zal de Inspectie overigens niet de rol van de waterbeheerder overnemen. Deze fase eindigt met het vastleggen van conclusies, bevindingen en aanbevelingen en het benoemen van (rest)risico's.
- In de rapportagefase wordt gelgenheid tot wederhoor aan de onderzochte medeoverheden geboden. Daarna gaat de rapportage naar het betrokken bestuursorgaan. Indien van toepassing wordt het bestuursorgaan uitgenodigd om een verbeterplan te maken. Niet onderzochte medeoverheden wordr in deze fase gevraagd om te reageren op de voorlopige rapportage, met als vraagstelling: herkent u zich in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Daarna wordt uit de verkregen informatie een landelijk beeld opgesteld.
- Publicatiefase. Het landelijk beeld wordt aan betrokken bestuursorganen aangeboden. Daarbij kan al naar gelang de situatie ook advies uitgebracht worden aan betrokken bestuursorganen, aan een interveniërend bestuursorgaan, en aan de beleidsDG als uit het onderzoek blijkt dat bijstelling van regelgeving op zijn plaats is.
- Evaluatie. Ook hier worden de onderzochte medeoverheden bij betrokken, uitgaande van het principe van wederzijds leren.

Bijlage 4

Taakuitvoering door medeoverheden jegens derden op drie niveau's

Strategisch

Het toezichtarrangement water richt zich op het leveren van een bijdrage aan de beleidsdoelstellingen van de minister van Verkeer en Waterstaat. De Inspectie draagt eraan bij dat de waterbeheerders conform wet- en regelgeving werken en gestimuleerd worden tot een overeenkomstige uitvoering. Dit leidt tot rechtsgelijkheid, bevordert de rechtsbescherming en verhoogt de effectiviteit van de uitvoering van het waterbeheer. Bij de vormgeving van het arrangement hebben het project professionalisering van de milieuhandhaving onder de vlag van het BLOM (Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving), en het verzoek van de Unie van Waterschappen bij brief van 17 december 2003 een belangrijke rol gespeeld. Er is bij de vormgeving van het toezichtarrangement Waterbeheer op diverse niveaus overleg gevoerd met zowel vertegenwoordigers van Unie en IPO als van onderscheiden waterschappen en provincies. Dit heeft geresulteerd in een vorm van op risico's gebaseerd systeemtoezicht met realitychecks, met minimale inzet van menskracht en middelen en een maximaal effect op de kwaliteit van de taakuitvoering. Dit laatste wordt mede bereikt door samenballing van expertise. Het toezicht is thematisch van aard. Het toetskader voor zo'n thematische inspectie wordt met input van de betrokken medeoverheden samengesteld. Een risicobeeld Waterbeheer geeft aan waar de grootste risico's en de grootste effecten liggen. Over de toezichtresultaten wordt zowel met de onderzochte medeoverheid, als met het mogelijke interveniërende bestuursorgaan overlegd. Adviezen en aanbevelingen naar aanleiding van inspectieonderzoeken zijn gericht op het doen verbeteren van de uitvoeringspraktijk, bij voorkeur door het stimuleren van verbeterplannen. Voor de wijze waarop de Inspectie over haar toezichtresultaten adviseert, hanteert zij een interventiestrategie die zowel "zachte" als juridische interventies bevat.

Tactisch

Het risicobeeld Waterbeheer beschrijft op grond van risicoanalyse welke risico's met welke effecten in het waterbeheer onderkend worden. Het is de voornaamste grondslag voor de keuze van de thema's waarop geïnspecteerd wordt. Jaarlijks wordt dit risicobeeld bijgesteld, naar aanleiding van gewijzigde inzichten in risico's, zowel fysieke, juridische als politiek/bestuurlijke risico's. Naast het risicobeeld hanteert de Inspectie nog de politiek/bestuurlijke wensen en de wensen van de directeur-generaal Water als input voor de programmering. Over die programmering wordt overlegd met een Inspectiecomité Waterbeheer waarin vertegenwoordigers zitting hebben van het directoraat-generaal Water, Rijkswaterstaat, waterschappen, provincies, IPO en Unie van Waterschappen. Naast de op deze wijze geprogrammeerde inspecties houdt de Inspectie ruimte om in te spelen op de actualiteit.

Voor de uitvoering van de inspectieonderzoeken heeft de inspectie ongeveer 5 fte's beschikbaar. Daaruit worden jaarlijks ongeveer zes inspectieonderzoeken ondernomen, zowel dieptecontroles als audits. Tevens verzorgt de Inspectie zogenaamde compliance assistance: het geven van adviezen en van informatie, het tonen van best practices etc. om de goede uitvoering en toepassing van de wet- en regelgeving te stimuleren. In datzelfde kader verzorgt de Inspectie ook haar relatienetwerk in het veld van de waterbeherende medeoverheden op diverse niveaus: regelmatig contact bevordert onderlinge beïnvloeding en vergroot de aandacht voor de risico's in het waterbeheer.

Operationeel

De Inspectie verzorgt compliance assistance (informatie verschaffen, adviseren, best practices tonen etc.)

Er wordt gericht ten behoeve van de inspecties informatie opgevraagd. Uitgangspunt daarbij is dat informatie slechts éénmaal (gebundeld) verzameld wordt en vervolgens door slim delen en



Bijlage 3.7.4
Doorlichtingrapportage
IPO

Waterwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ambtelijke IPO-reactie op verzoek Commissie DIT: beleidsveld water

Algemeen

In het Kabinetstandpunt Bekostiging regionaal waterbeheer (TK 2003-2004, 29428, nr. 1) geeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan dat een doelmatige uitvoering van het regionale waterbeleid van groot belang is. In dit verband vraagt zij aan de provincies en de waterschappen 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 was wat betreft taakafbakening en toezicht mede de inbreng van het IPO in de nieuwe Waterwet.

De relatie tussen provincie en waterschap is 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:

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 waterystemkundige afstemming alleen. Hiertoe zijn toezichtinstrumenten onontbeerlijk.

1. Inventarisatie bestuurlijke coördinatie en toezicht

Onderstaand wordt ingegaan op de onderdelen 1.1 t/m 1.5 van het stramien van de Commissie DIT. Hierbij komen achtereenvolgens aan de orde:

- a. De huidige situatie van bestuurlijke coördinatie en toezicht
- b. De door IPO en Unie van waterschappen wenselijk geachte vernieuwing van het instrumentarium
- c. De nieuwe situatie van bestuurlijke coördinatie en toezicht o.g.v. de nieuwe Waterwet

1a. Inventarisatie huidige situatie van bestuurlijke coördinatie en toezicht

In de IPO-Unie rapportage is een korte analyse weergegeven van de huidige situatie. Kader voor de herijking van het provinciaal coördinatie- en toezichtsinstrumentarium is het project Integratie van de waterwetgeving (Hoofdlijnennotitie integratie waterwetgeving, TK 2004-2005, 29694, nr. 1). Het huidige sturings- en toezichtsinstrumentarium is neergelegd in meerdere waterwetten (Waterschapswet, Waterstaatswet 1900, Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Wet verontreiniging oppervlaktewateren) en vertoont daardoor een verbrokkeld geheel. Algemene toezicht instrumenten op grond van de Waterschapswet betreffen schorsing, vernietiging en goedkeuring. Daarnaast zijn er een aantal specifieke instrumenten op grond van andere wetten, zoals de bevelsbevoegdheden (bevelen tot uitvoering van noodzakelijke waterstaatswerken en voorzieningen dan wel tot staking van uitvoering van werken die verricht worden in strijd met het algemeen of provinciaal belang) en de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om bij gebreke van het waterschapsbestuur de door wettelijke regelingen gevorderde beslissingen te nemen. Als de beleidsdoelen niet tijdig worden gehaald kan het inzetten van het toezichtsinstrumentarium door de

provincies, ook al werkt dit vaak achteraf, nuttig en nodig zijn voor de borging van de gemaakte afspraken.

Van oudsher richt het provinciale toezicht op de waterschappen zich op de beoordeling van besluiten die ter toetsing worden voorgelegd. Besluiten die goedkeuring behoeven worden dan met name beoordeeld op de vraag of die in redelijkheid zijn genomen en of die sporen met het provinciaal beleid. Voorbeelden van dit type van besluiten die op grond van de wet aan goedkeuring gebonden zijn, zijn de waterbeheersplannen van de waterschappen en besluiten tot aanleg en verbetering van primaire waterkeringen. Dit type besluiten dient aan goedkeuring onderhevig te blijven.

Daarnaast worden besluiten 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 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.

1b. Inventarisatie vernieuwing instrumentarium bestuurlijke coördinatie en toezicht

De vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht zal zich met name moeten richten op het effectief kunnen sluiten van de beleidscyclus, zoals IPO en Unie van Waterschappen zijn overeengekomen. De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen leveren daaraan een bijdrage. De waterschappen bepalen de condities en leggen deze condities vast in het waterbeheersplan. De provincies toetsen de beheersplannen aan de provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van de plannen. Na het vaststellen van de strategische doelen en condities die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren, volgt de uitvoering door de waterschappen. De provincies en de waterschappen rapporteren aan elkaar over de realisatie van doelen, condities en maatregelen. Vervolgens zien de provincies toe op het halen van de strategische doelen.

In de IPO-Unie rapportage ten aanzien van de vernieuwing van het instrumentarium wordt uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

Jaarlijkse voortgangsrapportages:

Een meerjarige beleidscyclus geeft te weinig inzicht in de uitvoering van het beleid en de kostenontwikkeling. Een bespreking van jaarlijkse voortgangsrapportages kan in dit tekort voorzien. Het waterschap kan in deze rapportage de voortgang van de uitvoering van het regionale waterbeheer aangeven. De provincies kunnen in een eigen voortgangsrapportage aangeven op welke wijze afstemming met ander beleid heeft plaatsgevonden en welke fysieke ruimte aan het water is gegeven (onder andere door toepassing van de watertoets). Op verzoek van IPO en Unie van Waterschappen is de bevoegdheid om te voorzien in voortgangsrapportages in de nieuwe Waterwet voorzien.

Aanpassing uitvoeringsprogramma's zonder zware procedures:

Het is van belang dat de Waterwet voorziet in de mogelijkheid dat het op het waterbeheersplan van het waterschap gebaseerde uitvoeringsprogramma zonder zware procedure jaarlijks kan worden aangepast. Voor een adequate sturing in de beleidscyclus is het noodzakelijk dat de verschillende instrumenten een zekere flexibiliteit hebben. Een strikt aan het waterbeheersplan van het waterschap

gekoppeld uitvoeringsprogramma is in verband met de looptijd van het waterbeheersplan (is nu 4 jaar, dat wordt 6 jaar) een te statisch instrument. Er is behoefte aan een uitvoeringsprogramma dat zonder zware procedures jaarlijks aangepast kan worden.

Vernieuwd toezicht gericht op het realiseren van de strategische doelen en op de gewenste invulling en toepassing van het door de wet geboden beheersinstrumentarium:

In de fase van bijsturen gaat het om het maken van nadere afspraken over de bestuurlijke coördinatie en de uitvoering van het provinciale toezicht, voor die situaties waarin blijkt dat het vastgestelde beleid niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Meer dan tot nu toe het geval is, dient het provinciale coördinatie- en toezichtsinstrumentarium te worden toegesneden op het halen van doelstellingen zoals deze zijn vastgelegd in strategische plannen en programma's voor het waterbeheer. Dit geldt in het bijzonder voor de doelen op (deel)stroomgebiedsniveau, of doelen welke voortvloeien uit internationale verplichtingen. Daarnaast zal het provinciale toezicht zich meer moeten richten op de toetsing van waterschapsbesluiten die gevolgen hebben voor het waterbeheer in zijn geheel dan op besluiten die individuele belangen betreffen. Sturing in de beleidscyclus op basis van een goede taakafbakening kan in het algemeen in goede samenwerking tussen provincies en waterschappen plaatsvinden. Het algemeen bestuur van het waterschap blijft ondanks deze veranderende rol van het provinciale toezicht verantwoordelijk voor de vaststelling van het waterbeheersplan/maatregelenprogramma en bewaakt de voortgang in de uitvoering. Het is denkbaar dat de beleidsdoelen niet of niet tijdig worden gehaald. Het is in deze situaties van belang effectieve instrumenten in te zetten. In de eerste plaats ligt hier een rol voor het algemeen bestuur van het waterschap. Met name in situaties waarin de strategische doelen niet worden gehaald, is er een taak weggelegd voor de provincie om bij te sturen. Daarbij moet worden geconstateerd dat de huidige instrumenten 'onthouding van goedkeuring' en 'vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten' reactief van aard en daardoor minder geschikt zijn om pro-actief te kunnen bijsturen. Het instrument geven van aanwijzingen is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen.

Opgemerkt zij dat bij de Invoeringswet behorende bij de Waterwet herijking van de goedkeuringsbevoegdheid en administratief beroep zal moeten plaatsvinden, zoals hierboven genoemd onder 2a. Bovenstaande heeft in grote lijnen zijn weerslag gevonden in de nieuwe Waterwet.

Financieel toezicht:

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de horizontale controle (verhouding dagelijks en algemeen bestuur van het waterschap). De provincies kunnen bij de bespreking van de jaarlijkse voortgangsrapportages ook de begrotingen van de waterschappen betrekken. De wijze waarop het verticaal toezicht plaatsvindt moet nader worden uitgewerkt. Behoud van het repressief financieel toezicht is daarbij uitgangspunt.

1c. Inventarisatie nieuwe situatie van bestuurlijke coördinatie en toezicht o.g.v. nieuwe Waterwet

Uitgaande van de relatie algemene en functionele democratie en denkend over de hoofdvraag of het toezicht in de Waterwet (TK 2006-2007, 30818, nrs. 1-4) (en de gewijzigde Waterschapswet (TK, 2006-2007, 30601, nrs. 1-4)) voldoet aan de manier waarop de provincie de verhoudingen met de waterschappen vorm willen geven, komen wij tot de volgende hoofdlijn. Motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht is met name gelegen in het bewaken van een hoger belang, waarmee de functionele democratie wordt ingebed in de algemene democratie en het voorkómen van afwentelgedrag. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze hoofdlijn nog slechts een ambtelijke gedachtelijn betreft aangezien de Waterwet op 4 oktober 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze is nog niet provinciebreed besproken en ook een bestuurlijke gedachtewisseling over de inhoud van dat wetsvoorstel heeft nog niet plaatsgevonden. Voorts moet worden opgemerkt dat het toezichtsinstrumentarium van de Waterwet en de gewijzigde Waterschapswet nog onvoldoende op elkaar is afgestemd. Naar verwachting zal deze afstemming plaatsvinden in de Invoeringswet behorende bij de Waterwet.

Er is een bijzondere toezichtsrelatie tussen de provincie als algemene democratie en het waterschap als functionele democratie. Deze relatie gaat verder dan de toezichtsrelaties tussen algemene democratieën en rechtvaardigt een intensievere toezichtsrelatie. Immers het zijn de provincies die primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het waterschapsbestel. Uitgaande van de noodzakelijkheid van toezicht, zoals aangegeven door de Commissie DIT, is het toezicht op de waterschappen in drie elementen onder te verdelen, namelijk:

1. financieel toezicht
2. beleidsmatig (inclusief waterkering) toezicht; en
3. toezicht op de uitvoering.

1. Financieel toezicht:

Wat betreft financieel toezicht is de goedkeuring van de kostentoedelingsverordening aan de orde, waarin de gewijzigde Waterschapswet voorziet. Deze is belangrijk om te bekijken of de kosten die het waterschap maakt op een maatschappelijk acceptabele wijze worden verdeeld. Daarnaast is er een link met de uitvoering in verband met het toezenden van de begroting en jaarrekening, namelijk worden de gestelde doelen en daarmee de uitvoering ook financieel ondersteund. Hieraan verwant maar niet sec financieel is het toezenden van het besluit tot deelnemen aan rechtspersonen. Immers dit raakt de taak van het waterschap en heeft financiële componenten. De begroting, jaarrekening en het besluit tot deelnemen aan rechtspersonen zouden aan de provincie moeten worden toegezonden. Om het financieel toezicht als hiervoor omschreven uit te kunnen voeren, zijn de vigerende toezichtsinstrumenten toereikend.

2. Beleidsmatig toezicht:

Voor het beleid is de goedkeuring van het beheersplan en de projectplannen zoals voorgesteld in de Waterwet, een goede basis. Dit gaat om de noodzaak om te weten of het provinciaal beleid is vertaald in het waterschapsbeleid.

3. Toezicht op de uitvoering:

Wat betreft de uitvoering zijn de instructieverordening, de aanwijzing en de in-de-plaatsredingsbevoegdheid belangrijk. De benodigde informatie daarvoor zijn de voortgangsrapportages en wellicht periodieke audits t.a.v. bijvoorbeeld de onderwerpen vergunningverlening, handhaving en de zuivering. Hier wordt aangesloten bij de rol die een toekomstige onafhankelijke inspectie heeft, terwijl het interveniërend toezicht in één hand blijft, Gedeputeerde Staten.

Kortom het nieuwe systeem dat wordt aangereikt via de Waterwet (en de gewijzigde Waterschapswet) is ons inziens de basis om een robuust toezichtshuis te kunnen bouwen. Eventuele audits zouden kunnen worden gebaseerd op artikel 58 van de Waterschapswet. Er wordt alleen het noodzakelijke toezicht uitgeoefend en het doet recht aan de huidige verhoudingen met de waterschappen.

2. Beschrijving

Voor wat betreft de praktijk van de toepassing van generieke instrumenten en specifieke toezichtsarrangementen (onderdelen 2.1 en 2.2 van het stramien van de Commissie DIT) wordt, zoals hierboven reeds aangegeven, kort het volgende opgemerkt.

De huidige instrumenten 'onthouding van goedkeuring' en 'vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten' zijn reactief van aard en daardoor minder geschikt zijn om pro-actief te kunnen bijsturen. In de praktijk worden deze instrumenten dan ook slechts beperkt ingezet. Het instrument geven van aanwijzingen 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 nieuwe situatie van de Waterwet

3.1 Nut van behoud/instellen van specifieke arrangementen:

De relatie tussen provincie en waterschap is 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, zoals hierboven reeds aangegeven, 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 toezichtsrelatie tussen de provincie als algemene democratie en het waterschap als functionele democratie gaat verder dan de toezichtsrelaties tussen algemene democratieën en rechtvaardigt een intensievere toezichtsrelatie. 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. De Waterwet sluit hierbij aan 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 zorgdragen voor een geïntegreerde aanpak.

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 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.

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 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 (incl. audit) 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.

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:

De Waterwet voorziet erin dat de minister waterschappen rechtstreeks een aanwijzing kan geven indien ‘internationaal-rechtelijke verplichtingen of een samenhangend en doelmatig watersysteembeheer, nationaal dan wel per stroomgebieddistrict’ dat vorderen. Het toezicht op de waterschappen berust grondwettelijk primair bij de provincies. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten toezicht uitoefenen op c.q. aanwijzingen geven aan een waterschap. Pas wanneer Gedeputeerde Staten naar het oordeel van de minister ten onrechte niet of niet voldoende van hun bevoegdheden gebruik maken kan de minister optreden, zoals dat nu geregeld is in art. 75 van de Waterstaatswet. Weliswaar wordt het rechtstreekse toezicht van de minister geclausuleerd in de Waterwet. Echter, die clausulering is heel ruim. Veel zaken die voortvloeien uit internationaal-rechtelijke verplichtingen en nationale doelstellingen zullen hun vertaling hebben gekregen in provinciale doelstellingen en kunnen uit dien hoofde ook voor Gedeputeerde Staten aanleiding zijn voor het geven van een aanwijzing. Doordat de clausulering niet tot een scherpe afbakening leidt en internationaalrechtelijke verplichtingen, nationale en provinciale doelstellingen in elkaar overlopen, wordt inbreuk gemaakt op het grondwettelijk bij de provincies gelegde primaat van het toezicht. Getrapt toezicht verdient daarom de voorkeur. Een dergelijke constructie is ook in overeenstemming met de Code Interbestuurlijke verhoudingen, waarin dubbel toezicht wordt afgewezen.



Bijlage 3.7.5
Bijlage afstemming
van taken regionaal
waterbeheer (IPO)

Waterwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Afstemming van taken in het regionale waterbeheer

Uitgave van de Unie van Waterschappen
en het Interprovinciaal Overleg – april 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Aanleiding	5
2 Probleemanalyse	6
3 Uitgangspunten	7
3.1 Geen structuurdiscussie	7
3.2 Afstemming van de taken van de algemene en de functionele democratie	7
3.3 Efficiënt en effectief werken in de beleidscyclus	9
3.4 Vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht	12
4 Uitwerking	15
5 Aanpassing overlegstructuur en gezamenlijke inbreng in de Integrale waterwet	16
6 Conclusies en aanbevelingen	17
Bijlage	20
1 Samenstelling ad hoc-Commissie IPO-Unie	20
2 Nadere afstemming van taken en invullen van rollen op enkele actuele thema's	21

Samenvatting

Provincies en waterschappen hebben een belangrijke rol in de beleidsvorming en de -uitvoering van het regionale integrale waterbeheer. Door de invloed van nieuw beleid (WB21, Kaderrichtlijn Water), incidenten in de afgelopen jaren en schaalvergroting van de waterschappen is de samenwerking tussen waterschappen en provincies aan verandering onderhevig. Soms leidt dat tot spanningen die vervolgens weer leiden tot hernieuwde samenwerkingsvormen. Voortvloeiend uit het Kabinetstandpunt over de bekostiging van het regionale waterbeheer en het verzoek van de staatssecretaris tot het maken van nadere afspraken, hebben IPO en Unie deze samenwerking geëvalueerd en in een nieuw jasje gestoken. IPO en Unie stellen de structuur van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer niet ter discussie. Door te laten zien dat er effectief en efficiënt wordt samengewerkt, zijn structuurdiscussies niet aan de orde en niet relevant. Hiervoor is het volgende nodig:

- duidelijkheid over de eigenstandige taak van elk overheidsorgaan (i.c. de provincie en het waterschap);
- betere afstemming van verantwoordelijkheden en taken mede gelet ook op de grote wateropgaven in de komende decennia;
- meer transparantie in het gebruik maken van deze verantwoordelijkheden en de uitvoering van taken;
- vergroting van de efficiency en effectiviteit;
- inzet van de bestaande (en deels in het kader van de Integrale Waterwet te moderniseren) instrumenten (informatie, overleg, strategie, planvorming, rapportage en toezicht).

Deze elementen worden in deze rapportage nader toegelicht en uitgewerkt. De rollen van provincies en waterschappen zijn deels opnieuw gedefinieerd. De samenwerking zal zich in de toekomst vooral toespitsen op de gezamenlijke beleidsvorming (met ieder een eigen rol hierin), de uitvoering en het toezicht op de uitvoering. Daarbij wordt uitgegaan van een afstemming van taken op basis van partnership en complementariteit. Voortvloeiend uit deze vernieuwde taakafstemming is het voor IPO en Unie een volgende logische stap dat op bepaalde beleidsonderwerpen gekomen wordt tot het opnieuw vaststellen van de verantwoordelijkheid van iedere partij en het overdragen van taken. Deze onderwerpen zijn: het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR), het grondwaterbeheer, het beleid in (dreigende) crisissituaties, de normering van wateroverlast en de normering van (sommige) regionale waterkeringen.

Kern van voorstellen is dat de provincies en de waterschappen werken in een beleidscyclus water waarin de taken van de provincies als algemeen bestuursorganen en van de waterschappen als functioneel bestuursorgaan op elkaar aansluiten.

De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen leveren daaraan een bijdrage. De waterschappen bepalen de condities (de mogelijkheden voor ruimtelijke inpassing van de waterhuishoudkundige voorzieningen, de toepassing van de watertoets, het draagvlak bij belanghebbenden en de acceptatie van de financiële gevolgen die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren) en leggen deze condities vast in het waterbeheersplan. De provincies toetsen de beheersplannen aan de provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van de plannen. Na het vaststellen van de strategische doelen en de condities die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren, volgt de uitvoering door de waterschappen.

De provincies en de waterschappen rapporteren aan elkaar over de realisatie van doelen, condities en maatregelen. Vervolgens zien de provincies toe op het halen van de strategische doelen. In voorkomende gevallen, wanneer blijkt dat de strategische doelen niet worden bereikt, moeten de provincies kunnen beschikken over de instrumenten om te kunnen bijsturen. Daarbij is er overigens ook behoefte aan een opschoning, integratie en een meer effectieve werking van het bestaande

toezichtsinstrumentarium. Hiermee zijn de taken van provincies en waterschappen in een cyclisch proces op elkaar afgestemd.

De gemaakte afspraken zijn weergegeven in het voorliggende rapport, dat is vastgesteld door het bestuur van de Unie van Waterschappen en het bestuur van het Interprovinciaal Overleg. Met deze rapportage willen IPO en Unie een verdere impuls geven aan de regionale samenwerking tussen waterschappen en provincies. Daarnaast vormt de rapportage mede, daar waar het de hier beschreven relatie tussen provincies en waterschappen betreft, de gezamenlijke inbreng van beide organisaties in het opstellen (door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) van de Integrale waterwet. De rapportage bevat diverse vervolgacties die in een gezamenlijk traject zullen worden opgepakt. Enkele van deze vervolgacties vragen ook om nader overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

1 Aanleiding

De provincies en waterschappen hebben in 2000 een eerste stap gezet naar een gemeenschappelijke bestuurlijke visie en agenda voor het vraagstuk voor de bestuurlijke verhoudingen ('Een bestuursschouw van het waterschap', preadvies Toonen en Glim). In een agenda voor de toekomst pleiten de auteurs voor 'het delen van een visie op de identiteit van waaruit provincies en waterschappen als overheden met elkaar wensen te werken'.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW 2003) zetten Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een belangrijke gezamenlijke stap op weg naar de realisatie van het waterbeheer 21^e eeuw. Uit de ambitieuze wateropgaven in het NBW en de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn water ontstaat de behoefte om de sturing in het regionaal waterbeheer verder te versterken.

In het Kabinetsstandpunt Bekostiging regionaal waterbeheer (TK 2003-2004, 29428-1) geeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan dat een doelmatige uitvoering van het regionale waterbeleid van groot belang is. In dit verband vraagt zij aan de provincies en de waterschappen om nadere afspraken te maken over de onderlinge taakafbakening en het toezicht door de provincies.

In de Code interbestuurlijke verhoudingen die op 9 november 2004 is vastgesteld door het Rijk, het IPO en de VNG zijn afspraken gemaakt over omgangsregels ten aanzien van interbestuurlijke en financiële verhoudingen, alsmede over een beleidsagenda en afspraken (onder andere over de relatie tussen territoriaal en functioneel bestuur). Deze regels en afspraken zijn ook betrokken bij het opstellen van deze rapportage.

Naar aanleiding van het verzoek van de staatssecretaris is door IPO en Unie een bestuurlijke ad hoc-Commissie IPO-Unie (bijlage 1) gevormd. In het afgelopen half jaar heeft deze commissie zich in een aantal bijeenkomsten gebogen over de door het kabinet geconstateerde knelpunten in het regionale waterbeheer. Deze rapportage spitst zich toe op de verhouding tussen provincie en waterschap. De gemeenten hebben ook een belangrijke taak in het stedelijke waterbeheer. De relatie met de gemeenten maakt evenwel geen deel uit van de vraag van de staatssecretaris en wordt om deze reden in de verhouding provincie en waterschap alleen kort aangestipt.

2 Probleemanalyse

De afgelopen vijftien jaar heeft zich op het terrein van het waterbeheer een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan.

De brede, integrale gebiedsgerichte aanpak van het nieuwe waterbeleid, zoals deze voortvloeit uit het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Kaderrichtlijn Water, staat hoog op de politieke agenda. In de afgelopen jaren is er ook sprake van een toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor de waterstaatszorg in hoogwater-, wateroverlast- en watertekortsituaties.

De rijksoverheid legt in haar decentralisatiebeleid de integrale regionale gebiedscoördinatie bij de provincies. In de onlangs gepresenteerde Nota Ruimte is dit beeld van de regionale gebiedsautoriteit op het ruimtelijk-fysieke terrein door het kabinet nader geconcretiseerd.

Bij de waterschappen hebben schaalvergroting (tot het niveau van 26 deelstroomgebieden) en de hiermee samenhangende bundeling van watertaken geleid tot professioneel opererende organisaties met 'een brede kijk' op het regionale waterbeheer. Hierdoor kunnen de waterschappen de taken adequaat uitoefenen en kunnen zij vanuit een meer autonome bevoegdheid ten aanzien van de beleidsvorming een bredere invulling geven aan hun functionele takenpakket.

Door deze ontwikkelingen zijn de bestuurlijke verhoudingen veranderd. Deze verandering loopt parallel aan de vraag uit de samenleving naar de verantwoordelijkheidsverdeling in de publieke sector. De provincies worden in hun rol als insteller van en toezichthouder op de waterschappen meer aangesproken op de taakuitoefening door de waterschappen. Dit leidt tot afstemmingsvraagstukken in de verhouding provincie-waterschap en vraagt om een nieuwe invulling van de relatie tussen het algemene (provinciale) en het functionele (waterschaps)bestuur. Het vinden van oplossingen voor de huidige problemen op watergebied vereist meer samenhang met andere beleids terreinen (partnership), een functionele afweging van belangen van het waterschapsbestuur vanuit een brede kijk, en een algemene afweging van belangen door de provincie (complementariteit). Dit vraagt om een nadere afstemming van taken, een duidelijke toedeling van rollen van waaruit deze taken worden ingevuld en om het maken van afspraken over het provinciale toezicht voor die situaties waarin blijkt dat het vastgestelde beleid niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

In de voorliggende rapportage maken IPO en Unie een start voor een gemeenschappelijk traject waarin afspraken worden gemaakt die leiden tot een op elkaar afgestemd bestuur van provincie en waterschap dat efficiënt doet waar het voor staat (toetsbare doelen en resultaten), dat in zijn uitvoering (ook onder bijzondere omstandigheden) betrouwbaar is en in staat is evenwichtig belangen af te wegen en conflicten op te lossen.

3 *Uitgangspunten*

Voor de nadere afstemming van taken in het regionale waterbeheer tussen provincies en waterschappen en het toezicht door provincies op waterschappen is een aantal uitgangspunten geformuleerd, die hieronder worden uitgewerkt.

3.1 *Geen structuurdiscussie*

Uitgangspunt van het kabinet is om de structuur van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer niet ter discussie te stellen, zoals verwoord in het Kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bekostiging regionaal waterbeheer. Dit standpunt heeft brede steun in de Tweede Kamer. Dit standpunt wordt door IPO en Unie onderschreven. Door te laten zien dat er effectief en efficiënt wordt samengewerkt, zijn structuurdiscussies niet aan de orde en niet relevant. Hiervoor is het volgende nodig:

- respect voor de eigenstandige taak van elk overheidsorgaan (i.c. de provincie en het waterschap);
- betere afstemming van verantwoordelijkheden en taken mede gelet ook op de grote wateropgaven in de komende decennia;
- meer transparantie in het gebruik maken van deze verantwoordelijkheden en de uitvoering van taken;
- vergroting van de efficiency en effectiviteit;
- inzet van de bestaande (en deels in het kader van de Integrale waterwet te moderniseren) instrumenten (informatie, overleg, strategie, planvorming, rapportage en toezicht).

Deze elementen worden in deze rapportage nader toegelicht en uitgewerkt.

Van provincies, waterschappen en gemeenten mag worden verwacht dat zij maatschappelijke problemen aanpakken op basis van scherp afgebakende taken en een eenduidige rolopvatting zodat zij elkaar aanvullen en geen dingen dubbel doen. De belangrijkste oplossingen voor de problemen op watergebied liggen niet alleen in het watersysteem zelf, maar ook in de verbinding van de wateropgave met het ruimtelijke ontwerp en andere regionale opgaven (regie in de gebieds-gerichte aanpak). Bij de invulling en uitvoering van het beleid Waterbeheer 21^e eeuw heeft dit al geleid tot een nauwe samenwerking en frequent overleg tussen provincies en waterschappen. Ook gemeenten spelen hierbij een belangrijke rol.

3.2 *Afstemming van de taken van de algemene en de functionele democratie*

De provincies formuleren als algemene democratie het beleidskader en de strategische doelen voor het regionale waterbeheer, waarbij het bijvoorbeeld gaat om:

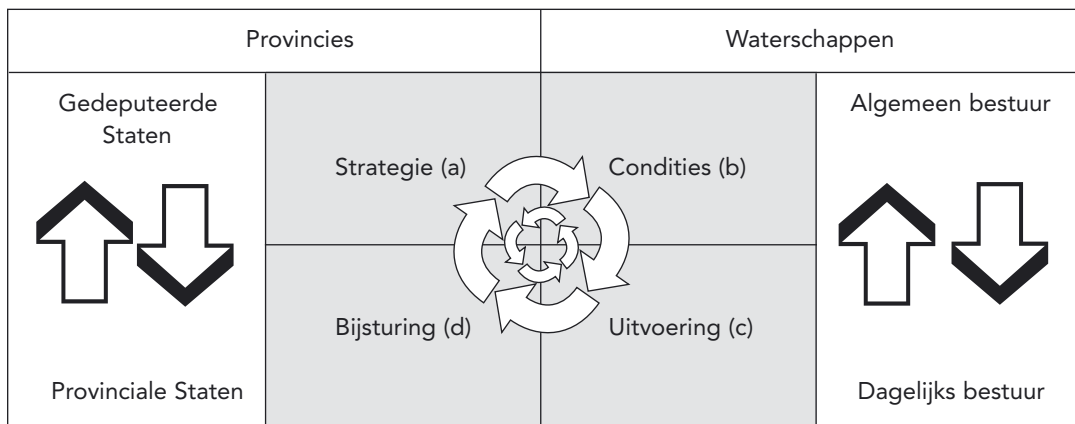
- Veiligheid tegen overstromingen en wateroverlast: het stellen van normen ten aanzien van de regionale keringen en het toezien op het voldoen binnen een overeengekomen termijn aan deze normen;
- Watersysteembeleid in de landelijke en bebouwde omgeving: er op toezien dat de tritsen 'vasthouden, bergen en afvoeren' en 'voorkomen, zuiveren bij de bron en zuiveren in rioolwaterzuiveringsinrichtingen' (zoals bij de bestrijding van wateroverlast, verdroging en eutrofiëring) worden toegepast;
- Waterkwaliteitsbeleid: het er op toezien dat wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water (bijv. het beschermen van bronnen in verband met de berei-

ding van water voor menselijke consumptie en het bewaken van de (volks)gezondheidsaspecten en ecologische doelen;

- Natuur en ecologie: het via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening maximaal gebruik maken van de mogelijkheden om waterbelangen te koppelen met andere projecten (bijv. realisatie Ecologische hoofdstructuur in samenwerking met begrenzing Vogel- en Habitatgebieden, reconstructie);
- Effectief ruimtegebruik: het via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening inzetten op projecten met een zo gering mogelijk extra ruimtebeslag;
- Waterketen; het toezien op efficiënte samenwerking in de keten en het uitvoeren van wettelijke verplichtingen (bijv. effluenteisen rioolwaterzuiveringsinrichtingen, uitvoeren gemeentelijk rioleringsbeleid);
- Economie: het doelmatig (mede)gebruik van water voor bijvoorbeeld recreatie.

Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor de ruimtelijke afstemming en verankering van het waterbeleid in provinciale visies en plannen gebaseerd op de wet (Wet ruimtelijke ordening en Integrale waterwet).

Daarop aansluitend is het waterschap verantwoordelijk voor het aangeven van de condities (zoals benodigde ruimte en geld) om binnen de overeengekomen termijn tot uitvoering te komen van de noodzakelijke maatregelen. Aldus wordt de inhoudelijke kennis van het waterschap benut bij het formuleren van de strategische doelen, die de provincie vervolgens vaststelt. Op basis van de overeengekomen condities is het waterschap verantwoordelijk voor de uitvoering. De provincies en de waterschappen rapporteren aan elkaar over de realisatie van doelen, condities en maatregelen. Vervolgens ziet de provincie toe op het halen van de strategische doelen. In voorkomende gevallen, wanneer blijkt dat de strategische doelen niet worden bereikt, moet de provincie kunnen beschikken over de instrumenten om te kunnen bijsturen. Daarbij is er behoefte aan een opschoning, integratie en een meer effectieve werking van het bestaande toezichtsinstrumentarium. Hiermee zijn de taken van provincie als algemeen bestuursorgaan en van het waterschap als functioneel bestuursorgaan in een cyclisch proces op elkaar afgestemd.

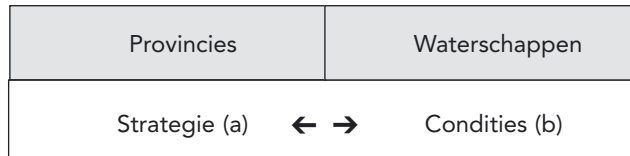


Voor toepassing in de praktijk heeft de afstemming van de verschillende taken in deze cyclus een nadere concretisering. In de volgende paragrafen wordt de cyclus aan de hand van onderstaand schema verder ingevuld:

- Efficiënt en effectief werken in de beleidscyclus (paragraaf 3.3);
- Vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht (paragraaf 3.4);
- Nadere afstemming van taken en invullen van rollen op enkele actuele thema's (bijlage 2).

3.3 Efficiënt en effectief werken in de beleidscyclus

De provincies en de waterschappen bepalen in de beleidscyclus¹ voor het regionale waterbeheer de wijze waarop de realisering van beleidsdoelen en ambities op de afgesproken tijd en tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten zal plaatsvinden. Dit begint bij het maatschappelijk onderkennen door partijen van knelpunten en problemen in het regionale waterbeheer. Op basis hiervan wordt (a) de beleidsstrategie ontwikkeld die zicht geeft op de te realiseren doelen en de weg waarlangs de doelen kunnen worden gerealiseerd. Vervolgens gaat het over (b) de condities waaraan voldaan moet zijn om tot uitvoering te komen en het maken van concrete uitvoeringsafspraken.



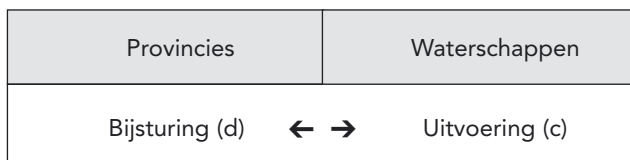
Aldus bepalen de provincies en waterschappen in een interactief proces de breedte waarbinnen het regionale waterbeheer door het waterschap functioneel en het meest doelmatig kan worden ingevuld. Daarbij is steeds sprake van afstemming van taken op basis van partnership en complementariteit.

In de beleidscyclus zijn de verantwoordelijkheden van provincie en waterschap als volgt:

- a *De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen leveren daaraan een bijdrage*
De provincie zorgt als gebiedsautoriteit voor een integrale afweging en heeft een sturende rol in de beleidscyclus die gericht is op het vaststellen en realiseren van de ambities en strategische doelen in het regionale waterbeheer. De provincies bepalen de hoofdlijnen van het beleid op basis van het Europese en landelijke beleid, de wet- en regelgeving (harde randvoorwaarde) en de inbreng vanuit provinciale beleidsvelden (zoals ruimtelijke ordening, gebiedsgericht beleid). In dit proces leveren de waterschappen een actieve inbreng.
- b *De waterschappen bepalen de condities die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren en leggen deze condities vast in de waterbeheersplannen*
De waterschappen werken in waterbeheersplannen de condities en de concrete maatregelen (maatregelen, planning en kosten) uit. Bij de condities gaat het om de mogelijkheden voor ruimtelijke inpassing van de waterhuishoudkundige voorzieningen, de toepassing van de watertoets, het draagvlak bij belanghebbenden en de acceptatie van de financiële gevolgen. De waterschappen dragen zorg voor het creëren van draagvlak bij belanghebbenden en beperking van de maatschappelijke kosten en stellen de beheersplannen vast. In het geval er sprake is van onvoorziene consequenties treden provincie en waterschap opnieuw in overleg. De provincies toetsen de beheersplannen aan de provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van de plannen.

¹ De hier beschreven beleidscyclus is gebaseerd op het huidige planstelsel. In het licht van de Kaderrichtlijn Water en de Integrale Waterwet zal dit planstelsel mogelijk worden aangepast. De hier genoemde uitgangspunten en de daarop gebaseerde sturingsfilosofie dienen eveneens te gelden voor een aangepast planstelsel.

Na het vaststellen van de strategische doelen en de condities die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren, volgt de uitvoering en zonodig gevolgd door bijsturing waarmee de cyclus wordt voltooid.



Ten aanzien van de uitvoering en de bijsturing zijn de verantwoordelijkheden als volgt:

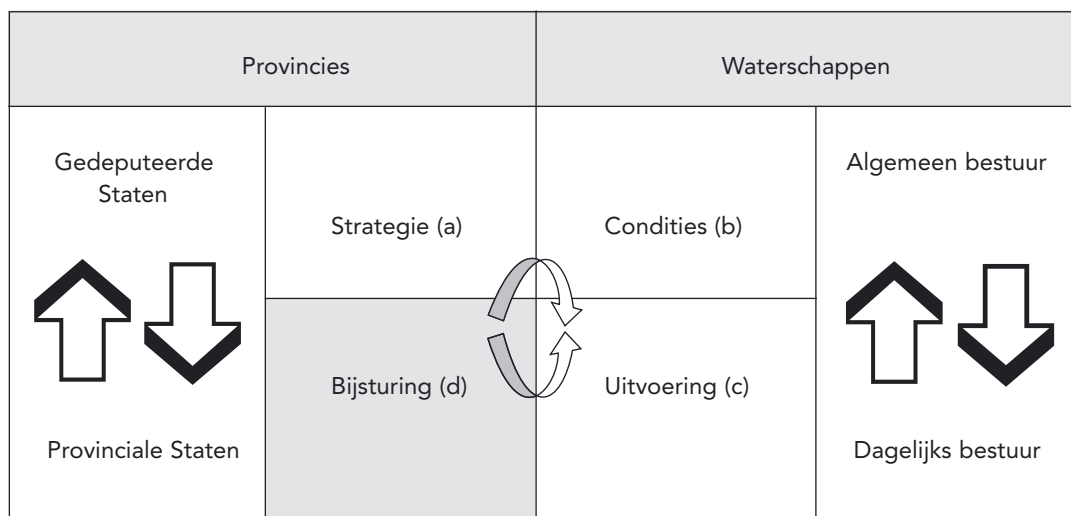
c De uitvoering en de verantwoording van de voortgang door de waterschappen

Het waterschap stelt een maatregelenprogramma op, voert de maatregelen uit het waterbeheersplan uit, volgt de voortgang in de uitvoering van deze maatregelen en rapporteert hierover jaarlijks aan zijn bestuur via de bestaande planning- en controlcyclus. Deze bestuurlijke rapportage wordt zodanig opgesteld dat deze gebruikt kan worden om de provincie te informeren over de voortgang van het waterbeheersplan in relatie tot het bereiken van de strategische doelen.

De provincies geven in een eigen voortgangsrapportage aan op welke wijze afstemming met ander beleid heeft plaatsgevonden en welke fysieke ruimte aan het water is gegeven (onder andere door toepassing van de watertoets). Vanwege de samenhang betrekken de provincies daarbij ook de met gemeenten en andere partners (gemeenten, natuurbeherende instanties en drinkwaterbedrijven) overeengekomen acties.

d De bestuurlijke coördinatie en het zonodig bijsturen

De provincies en de waterschappen bespreken de voortgang in het kader van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus. Op basis van de jaarlijkse voortgangsrapportages vindt bestuurlijk overleg plaats tussen provincie en waterschappen over de noodzakelijk geachte bijsturing (zie onderstaand schema) van de beleidsdoelen, de condities voor uitvoering en/of het uitvoeringsprogramma.



De mogelijkheid van tussentijdse bijsturing is in een meerjarige cyclus een kwetsbare schakel. In de praktijk blijkt er grote behoefte aan duidelijkheid over de feitelijke invulling, waarbij het ook van belang is welk bestuursorgaan en in welke fase van het proces (bij)sturingsbevoegd is (zie schema route 'rechtsom' d-a-b-c).

Zowel Provinciale Staten als het algemene bestuur van het waterschap zullen vanuit hun eigen budgetverantwoordelijkheid het beleidsproces willen volgen en zij kunnen gedeputeerde staten respectievelijk het dagelijkse bestuur ter verantwoording roepen op momenten waar blijkt dat de uitvoering stagneert (bv: bij de bespreking van de jaarrapportages of onder bijzondere omstandigheden). Tussentijds, bij de bespreking van de jaarrapportages of onder bijzondere omstandigheden, kan blijken dat de doelen niet tijdig worden gehaald. Wanneer dit het gevolg is van een bestuurlijk dilemma, een verschil van opvatting van provinciaal en waterschapsbestuur, is tussentijds bijsturen noodzakelijk. Zo kunnen het provinciaal bestuur en het waterschapsbestuur uit hoofde van hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van mening verschillen in de volgende situaties:

- bij tegenslag en onmacht in de uitvoering vanwege onvoorziene procedures; dit kan bijvoorbeeld een rol spelen in het daadwerkelijk vinden van ruimte voor water en het gebrek aan instrumenten van het waterschap op grond van de Ontheffingswet;
- bij onvoldoende voortgang in de uitvoering vanwege financiële belemmeringen;
- onder bijzondere omstandigheden (dringend, dreigend en voortdurend gevaar).

In deze situaties zullen de besturen van provincies en waterschappen zich moeten afvragen of zij alles overwegende het strategische doel tussentijds en/of de bijbehorende condities kunnen of moeten bijstellen. In principe zijn er vier wegen waarlangs een dreigende patstelling kan worden opgelost:

Sturingsroute	Provincie	Waterschap
1 Linksom (d-c)	provincie houdt vast aan strategisch doel	waterschap ziet kans een alternatief voor de uitvoering te realiseren binnen de overeengekomen condities
2 Linksom (d-c-b)	provincie houdt vast aan strategisch doel	waterschap legt aan provincie de te wijzigen condities voor waarbinnen een alternatief voor de uitvoering gerealiseerd kan worden
3 Rechtsom (d-a-b-c)	provincie start spoedprocedure voor wijziging van strategisch doel, condities en uitvoering	waterschap levert bijdrage aan (spoed)procedure
4 Rechtsom (d-a-b-c)	provincie geeft waterschap een aanwijzing	waterschap werkt volgens aanwijzing

Het is van belang dat de besturen van provincies en waterschappen in voorkomende situaties vooraf aangeven langs welke weg zij tot een oplossing willen komen. Bijsturing vraagt in alle gevallen om de inzet van instrumenten voor bestuurlijke coördinatie en/of toezicht. Vanuit de hier omschreven sturingsfilosofie worden in de volgende paragraaf bouwstenen aangedragen voor de vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht.

3.4 Vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht

Kader voor de herijking van het provinciaal coördinatie- en toezichtsinstrumentarium is het project Integratie van de waterwetgeving (Hoofdlijnennotitie, TK 29694, nr. 1). Het huidige sturings- en toezichtsinstrumentarium is neergelegd in meerdere waterwetten² en vertoont daardoor een verbrokkeld geheel. Het betreft: de bevelsbevoegdheden (bevelen tot uitvoering van noodzakelijke waterstaatswerken en voorzieningen dan wel tot staking van uitvoering van werken die verricht worden in strijd met het algemeen of provinciaal belang) en de bevoegdheid van gedeputeerde staten om bij gebreke van het waterschapsbestuur de door wettelijke regelingen gevorderde beslissingen te nemen. Als de beleidsdoelen niet tijdig worden gehaald kan het inzetten van het toezichtsinstrumentarium door de provincies, ook al werkt dit vaak achteraf, nuttig en nodig zijn voor de borging van de gemaakte afspraken.

Van oudsher richt het provinciale toezicht op de waterschappen zich op de beoordeling van besluiten die ter toetsing worden voorgelegd. Besluiten die goedkeuring behoeven worden dan met name beoordeeld op de vraag of die in redelijkheid zijn genomen en of die sporen met het provinciaal beleid. Voorbeelden van dit type van besluiten die op grond van de wet aan goedkeuring gebonden zijn, zijn de waterbeheersplannen van de waterschappen en besluiten tot aanleg en verbetering van primaire waterkeringen. Dit type besluiten dient aan goedkeuring onderhevig te blijven.

Daarnaast worden besluiten 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 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. Dit speelt bijvoorbeeld ook in de relatie tussen provincie en gemeente (vb.: afvalwaterzorg in het buitengebied en in meer algemene zin de bestuurlijke coördinatie van en in het toezicht op het stedelijke waterbeheer). Met het oog op de beleidsruimte op lokaal niveau is hierover nader overleg nodig met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De vernieuwing van het instrumentarium voor bestuurlijke coördinatie en toezicht zal zich met name moeten richten op het effectief kunnen sluiten van de beleidscyclus. Daarbij gaan IPO en Unie uit van de volgende uitgangspunten:

– *Jaarlijkse voortgangsrapportages*

Een meerjarige beleidscyclus geeft te weinig inzicht in de uitvoering van het beleid en de kostenontwikkeling. IPO en Unie zijn van mening dat een bespreking van jaarlijkse voortgangsrap-

² Waterschapswet, Waterstaatswet 1900, Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Wet verontreiniging oppervlaktewateren

portages in dit tekort kan voorzien. Het waterschap kan in deze rapportage de voortgang van de uitvoering van het regionale waterbeheer aangeven. De provincies kunnen in een eigen voortgangsrapportage aangeven op welke wijze afstemming met ander beleid heeft plaatsgevonden en welke fysieke ruimte aan het water is gegeven (onder andere door toepassing van de watertoets).

De provincies hebben overigens al de bevoegdheid een voortgangsrapportage van het waterschap bij verordening voor te schrijven. Mogelijk kan hieraan een wettelijke basis worden gegeven door in de Integrale waterwet te bepalen dat de periodieke voortgangsrapportages bij provinciale verordening verplicht kunnen worden gesteld. De opzet en inhoud van deze rapportage kan vergelijkbaar zijn met de rapportage aan het algemeen bestuur van het waterschap. In aansluiting hierop kunnen de provincies – meer dan tot nu toe – verslag doen van de vervulling van hun toezichthoudende taak. Deze verplichting kan bij wet worden vastgelegd.

– *Aanpassing uitvoeringsprogramma's zonder zware procedures*

Het is van belang dat de wet voorziet in de mogelijkheid dat het op het waterbeheersplan van het waterschap gebaseerde uitvoeringsprogramma zonder zware procedure jaarlijks kan worden aangepast. Voor een adequate sturing in de beleidscyclus is het noodzakelijk dat de verschillende instrumenten een zekere flexibiliteit hebben. Een strikt aan het waterbeheersplan (WBP) van het waterschap gekoppeld uitvoeringsprogramma is in verband met de looptijd van het WBP (is nu 4 jaar, dat wordt 6 jaar) een te statisch instrument. Er is behoefte aan een uitvoeringsprogramma dat zonder zware procedures jaarlijks aangepast kan worden.

– *Vernieuwd toezicht gericht op het realiseren van de strategische doelen en op de gewenste invulling en toepassing van het door de wet geboden beheersinstrumentarium*

In de fase van bijsturen gaat het om het maken van nadere afspraken over de bestuurlijke coördinatie en de uitvoering van het provinciale toezicht, voor die situaties waarin blijkt dat het vastgestelde beleid niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Meer dan tot nu toe het geval is, dient het provinciale coördinatie- en toezichtsinstrumentarium te worden toegesneden op het halen van doelstellingen zoals deze zijn vastgelegd in strategische plannen en programma's voor het waterbeheer. Dit geldt in het bijzonder voor de doelen op (deel)stroomgebiedsniveau, of doelen welke voortvloeien uit internationale verplichtingen. Daarnaast zal het provinciale toezicht zich meer moeten richten op de toetsing van waterschapsbesluiten die gevolgen hebben voor het waterbeheer in zijn geheel dan op besluiten die individuele belangen betreffen. IPO en Unie voorzien in het algemeen dat de sturing in de beleidscyclus op basis van een goede taakafbakening in goede samenwerking tussen provincies en waterschappen kan plaatsvinden. Het algemeen bestuur van het waterschap blijft ondanks deze veranderende rol van het provinciale toezicht verantwoordelijk voor de vaststelling van het waterbeheersplan/maatregelenprogramma en bewaakt de voortgang in de uitvoering. Het is denkbaar dat de beleidsdoelen niet of niet tijdig worden gehaald. Het is in deze situaties van belang effectieve instrumenten in te zetten. In de eerste plaats ligt hier een rol voor het algemeen bestuur van het waterschap. Met name in situaties waarin de strategische doelen niet worden gehaald, is er een taak weggelegd voor de provincie om bij te sturen. Daarbij moet worden geconstateerd dat de huidige instrumenten 'onthouding van goedkeuring' en 'vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten' reactief van aard en daardoor minder geschikt zijn om pro-actief te kunnen bijsturen. Het instrument *geven van aanwijzingen*³ is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de

³ Een voorbeeld van een aanwijzingsinstrument is te vinden in artikel 70 van de wet Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken.

uitvoering van voorgenomen maatregelen (zie ook paragraaf 3.3 onder d.):

- bij tegenslag en onmacht in de uitvoering vanwege onvoorziene procedures; dit kan bijvoorbeeld een rol spelen in het daadwerkelijk vinden van ruimte voor water en het gebrek aan instrumenten van het waterschap op grond van de Ontheffingswet;
- bij onvoldoende voortgang in de uitvoering vanwege financiële belemmeringen;
- onder bijzondere omstandigheden (dringend, dreigend en voortdurend gevaar). Deze mogelijkheid dient zich niet te beperken tot situaties van dringend en dreigend gevaar, zoals thans het geval is. Voorbeeld hiervan is de droge zomer van 2003. Binnen de gestelde kaders voerden de waterschappen adequaat waterbeheer uit. Desondanks bleek dat (voorgenomen) maatregelen (bijvoorbeeld inlaat IJsselmeerwater, afsluiten Amsterdamse grachten en gedeeltelijke stillegging van de rondvaartboten) grote maatschappelijke gevolgen en commotie veroorzaakten. In die gevallen is ook een afweging door de provincie nodig. Het gaat hierbij dus om die situaties die zich niet beperken tot een afweging van belangen binnen de gegeven kaders voor het waterbeheer.

– *Financieel toezicht*

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de horizontale controle (verhouding dagelijks en algemeen bestuur van het waterschap). De provincies kunnen bij de bespreking van de jaarlijkse voortgangsrapportages ook de begrotingen van de waterschappen betrekken. Het wettelijke instrumentarium moet hierop worden aangepast. De wijze waarop het verticaal toezicht plaatsvindt moet nader worden uitgewerkt. Behoud van het repressief financieel toezicht is daarbij uitgangspunt. IPO en Unie zullen voor beide aanpassingen gezamenlijk het initiatief nemen.

– *Tweezijdige afspraken*

In het gebiedsgerichte beleid is de provincie soms ook uitvoerder, bijvoorbeeld bij de inrichting van het landelijk gebied. In die situaties kunnen met onder andere de waterschappen, in aanvulling op reguliere wettelijke taken, tweezijdige (prestatie)afspraken worden gemaakt.

– *Provinciaal maatwerk*

Ten behoeve van de transparantie en de duidelijkheid worden zoveel mogelijk generieke afspraken gemaakt over de rol en taakverdeling tussen provincie en waterschap, maar het is gewenst om wel enige ruimte te bieden voor een eigen invulling op onderdelen. Dit maatwerk mag niet ten koste gaan van de transparantie voor de burger en de samenhangende beleidsvoering binnen een stroomgebied.

4 Uitwerking

In deze paragraaf worden de algemene uitgangspunten voor afstemming van taken in het regionale waterbeheer geconcretiseerd voor een aantal actuele thema's, waarbij de taken ook scherper worden afgebakend en de rollen van provincie en waterschap nader worden ingevuld. Het betreft de volgende thema's: Het gewenste grond- en oppervlaktewater regime (GGOR) en het grondwaterbeheer (bijlage 2A), Watertekort en droogte (bijlage 2B), Normering van de regionale wateroverlast (bijlage 2C) en Regionale waterkeringen (bijlage 2D). De uitwerking van de uitgangspunten leidt zowel tot acties voor de koepels IPO en Unie als tot acties voor de provincies en waterschappen. Deze acties kunnen als volgt worden samengevat:

- De provincies zorgen uiterlijk 2005 voor een kader voor het Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR); alle waterschappen maken vervolgens voor 2010 een GGOR en stellen dit vast. Vervolgens behoeft dit besluit provinciale goedkeuring (in verband met de ruimtelijke doorwerking en de toetsing aan het kader).
- Bij het grondwaterbeheer leidt het uitgangspunt van een heldere taakverdeling van algemene en functionele democratie tot een overdracht van operationele taken naar de waterschappen. Deze taken worden bij attributie aan het waterschap opgedragen. Uitzondering hierop zijn operationele taken die vanwege de nauwe samenhang met het ander provinciaal beleid een integrale belangenafweging (die verder reikt dan van het waterbeheer) behoeven. Het gaat hier met name om de beoordeling van (1) grondwateronttrekkingen bestemd voor menselijke consumptie, (2) grondwateronttrekkingen ten behoeve van koude- en warmte opslag en van (3) grote industriële onttrekkingen (groter dan bijvoorbeeld 500.000 m³/jaar) al dan niet in combinatie met infiltraties ter suppletie van de grondwatervoorraad. In die gevallen wordt het waterschap om advies gevraagd.
- De provincies kunnen zonodig aanwijzend optreden in bijzondere omstandigheden waarbij grote maatschappelijke belangen in het geding zijn, zoals bij langdurige droogte. In het draaiboek voor de LCW (2004) is dit per fase beschreven.
- Waterschappen toetsen (in overleg met gemeenten en provincies) de werknormen voor wateroverlast; na de besluitvorming over de definitieve normen (op landelijk niveau in het Landelijk bestuurlijk Overleg Water) geldt de volgende verantwoordelijkheidsverdeling: het Rijk legt de zorgplicht vast voor het beheer, de provincie stelt de norm vast (op basis van een voorstel van het waterschap) en stelt samen met de waterschappen een leidraad toetsing op; het waterschap toetst periodiek en rapporteert incl. een maatregelenpakket. De adviesgroep normering wateroverlast komt terzake nog met een nader voorstel.
- Waterschappen en provincies ontwikkelen normen (incl. toetsingsmethode) voor bepaalde typen regionale keringen; na besluitvorming (IPO/Unie) worden de normen door de provincie vastgelegd (in provinciale verordening), toetst het waterschap periodiek aan de norm en rapporteert zij (incl. maatregelen, kosten en tariefseffecten) aan de provincie.

5 Aanpassing overlegstructuur en gezamenlijke inbreng in de Integrale waterwet

De overlegmomenten tussen IPO en Unie zijn nogal divers van aard en vertonen niet altijd de gewenste samenhang. De lijnen waarlangs de sturing plaatsvindt, zijn niet altijd even duidelijk en vooral ook lang. IPO en Unie willen door een opschoning van bestaande bestuurlijke overlegvormen met een 'te smalle agenda', de bestuurlijke besluitvorming beter structureren. IPO en Unie van Waterschappen zijn van mening dat er een bredere afstemming op het beleidsveld water tussen provincies en waterschappen gewenst is en zullen daartoe een structureel overleg tussen de koepels opzetten.

Daarmee kan, binnen het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water, sturing worden gegeven aan de realisering van verschillende met elkaar samenhangende, regionale wateropgaven (voorbeelden: het op orde brengen van regionale waterkeringen, de muskus- en beverratbestrijding, het maken van ruimte voor de rivier, de bestrijding wateroverlast, de waterverdeling in periode van aanhoudende droogte). In een bestuurlijk 'IPO-Unie overleg regionaal waterbeheer' kan de uitwerking op een aantal actuele thema's (bijlage A-D) een vervolg krijgen, alsook een gezamenlijke inbreng worden geleverd bij de voorbereiding van de Integrale Waterwet.

In het IPO-Unie overleg zal ook de landelijke coördinatie dijkversterking een plaats krijgen. De Bestuurlijke Landelijke Coördinatiecommissie Dijkversterking (B-LCCD) zal worden opgeheven. Een punt van aandacht is hier de inbreng van Rijkswaterstaat als beheerder van rijkswaterkeringen. Het bestuurlijke overleg IPO-Unie zal worden ondersteund door enkele ambtelijke (ad hoc) werkgroepen (per thema) en een jaarlijks bij te stellen werkplan IPO-Unie.

De bestaande overlegstructuur op stroomgebiedsniveau (RBO's) voorziet in een meer operationeel kader aan het overleg met meerdere partijen. De aanhaking van het IPO-Unie overleg met de overlegorganen waarin het Rijk het voortouw heeft (Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, Stuurgroep Ruimte voor de Rivier, Bestuurlijk Overleg Kust en Bestuurlijk Overleg Waterketen) vraagt ook om uitwerking. Hetzelfde geldt voor vervolgacties in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

6 Conclusies en aanbevelingen

Algemeen

- a IPO en Unie onderschrijven de conclusies over de taakafbakening en het toezicht in het kabinetsstandpunt over de bekostiging van het regionale waterbeheer: de afspraken moeten leiden tot een op elkaar afgestemd bestuur van provincie en waterschap, dat efficiënt doet waar het voor staat (toetsbare doelen en resultaten), dat in zijn uitvoering (ook onder bijzondere omstandigheden) betrouwbaar en afrekenbaar is en in staat is evenwichtig belangen af te wegen en conflicten op te lossen.
- b IPO en Unie stellen de structuur van de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer niet ter discussie.
- c Als de beleidsdoelen niet tijdig worden gehaald, kan het inzetten van het toezichtsinstrumentarium door de provincies, ook al werkt dit vaak achteraf, nuttig en nodig zijn voor de borging van de gemaakte afspraken.
- d IPO en Unie zijn van mening dat zij via afspraken over de afstemming van taken in het regionale waterbeheer en het toezicht, duidelijk kunnen maken wie in de verschillende fasen van de beleidscyclus aanspreekbaar en afrekenbaar is.
- e In het licht van de Kaderrichtlijn water en de Integrale waterwet zal het planstelsel mogelijk worden aangepast. De in deze rapportage geformuleerde uitgangspunten voor het werken in de beleidscyclus en de daarop gebaseerde sturingsfilosofie dienen eveneens te gelden voor een aangepast planstelsel.

Afstemming van de taken van de algemene en de functionele democratie op basis van partnership en complementariteit

- f De provincies (algemene democratie) dragen als gebiedsautoriteiten zorg voor de integrale afweging en hebben een sturende rol in de beleidscyclus die gericht is op het realiseren van de ambities en de strategische doelen in het regionale waterbeheer. Daarnaast zien de provincies toe op de functionele taakuitoefening door de waterschappen. In een aantal gevallen hebben de provincies zelf uitvoeringstaken. Waar sprake is van stroomgebieden waarin meerdere provincies zijn gelegen, zijn provincies gehouden aan een samenhangende besluitvorming.

Efficiënt en effectief werken in de beleidscyclus

Kern van voorstellen is: provincies en waterschappen werken in een beleidscyclus water waarin de taken van de provincies als algemeen bestuursorganen en van de waterschappen als functioneel bestuursorganen op elkaar aansluiten. De provincies bepalen de beleidskaders door het stellen van strategische doelen en gekwantificeerde opgaven; de waterschappen leveren daaraan een bijdrage. De waterschappen bepalen de condities (de mogelijkheden voor ruimtelijke inpassing van de waterhuishoudkundige voorzieningen, de toepassing van de watertoets, het draagvlak bij belanghebbenden en de acceptatie van de financiële gevolgen die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren) en leggen deze condities vast in het waterbeheersplan. De provincies toetsen de beheersplannen aan de provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van het plannen. Na het vaststellen van de strategische doelen en de condities die nodig zijn om de strategische doelen te kunnen realiseren, volgt de uitvoering door de waterschappen. De provincies en de waterschappen rapporteren aan elkaar over de realisatie van doelen, condities

en maatregelen. Vervolgens zien de provincies toe op het halen van de strategische doelen. In voorkomende gevallen, wanneer blijkt dat de strategische doelen niet worden bereikt, moeten de provincies kunnen beschikken over de instrumenten om te kunnen bijsturen. Daarbij is er overigens ook behoefte aan een opschoning, integratie en een meer effectieve werking van het bestaande toezichtsinstrumentarium. Hiermee zijn de taken van provincie en waterschap in een cyclisch proces op elkaar afgestemd.

Vernieuwing van het instrumentarium voor (inter-)bestuurlijke coördinatie en toezicht

- g Van oudsher richt het provinciale toezicht op de waterschappen zich op de beoordeling van besluiten die ter toetsing worden voorgelegd. Besluiten die goedkeuring behoeven worden dan met name beoordeeld op de vraag of die in redelijkheid zijn genomen en of die sporen met het provinciaal beleid. Voorbeelden van dit type van besluiten die op grond van de wet aan goedkeuring gebonden zijn, zijn de waterbeheersplannen van de waterschappen en besluiten tot aanleg en verbetering van primaire waterkeringen. Dit type besluiten dient aan goedkeuring onderhevig te blijven. Daarnaast worden besluiten ter goedkeuring voorgelegd op grond van provinciale reglementen. Het betreft 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, toegespitst op de verbindende schakel die de provincie kan zijn tussen sectoraal waterbeleid en integrale gebiedsontwikkeling. Er zal een kanteling moeten plaatsvinden van de oude rol van toezichthouder naar de rol van regisseur van het waterbeleid in relatie tot 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 vervallen.
- h Het bestaande instrumentarium voor coördinatie en toezicht vraagt om opschoning, integratie en een meer effectieve toepassing (gericht op het sluiten van de beleidscyclus), met als belangrijkste bouwstenen:
- jaarlijkse bespreking van voortgangsrapportages;
 - aanpassing uitvoeringsprogramma's zonder zware procedures;
 - de inzet van het instrument 'geven van aanwijzingen' ingeval van een patstelling.
- i Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de horizontale controle (verhouding dagelijks en algemeen bestuur van het waterschap). De provincies kunnen bij de bespreking van de jaarlijkse voortgangsrapportages ook de begrotingen van de waterschappen betrekken. Het wettelijke instrumentarium moet hierop worden aangepast. De wijze waarop het verticaal toezicht plaatsvindt moet nader worden uitgewerkt. Behoud van het repressief financieel toezicht is daarbij uitgangspunt. IPO en Unie zullen voor beide aanpassingen gezamenlijk het initiatief nemen.
- j In het gebiedsgerichte beleid is de provincie soms ook uitvoerder, bijvoorbeeld bij de inrichting van het landelijk gebied. In die situaties kunnen met onder andere de waterschappen, in aanvulling op reguliere wettelijke taken, tweezijdige (prestatie)afspraken worden gemaakt.

Uitwerking

- k De nadere afbakening van taken en verantwoordelijkheden heeft gevolgen voor de wijze waarop provincies en waterschappen thans invulling geven aan deze verantwoordelijkheden. Op een aantal thema's is deze taakverdeling scherper afgebakend (zie bijlage 2) en is een aantal acties geformuleerd:
- De provincies zorgen uiterlijk 2005 voor een kader voor het Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR); alle waterschappen maken vervolgens voor 2010 een GGOR en stellen dit vast.
 - Vervolgens behoeft dit besluit provinciale goedkeuring (i.v.m. de ruimtelijke doorwerking en de toetsing aan het kader).
 - Bij het grondwaterbeheer leidt het uitgangspunt van een heldere taakverdeling van algemene en functionele democratie tot een overdracht van operationele taken naar de waterschappen. Deze taken worden bij attributie aan het waterschap opgedragen. Uitzondering hierop zijn operationele taken die vanwege de nauwe samenhang met het ander provinciaal beleid een integrale belangenafweging (die verder reikt dan van het waterbeheer) behoeven (m.n. onttrekkingen groter dan bijvoorbeeld 500.000 m³ per jaar). Het waterschap heeft hierbij een adviserende rol.
 - De provincies kunnen zonodig aanwijzend optreden in bijzondere omstandigheden waarbij grote maatschappelijke belangen in het geding zijn.
 - Waterschappen toetsen de werknormen voor wateroverlast; na besluitvorming over de definitieve normen (op landelijk niveau in het Landelijk bestuurlijk Overleg Water) geldt de volgende verantwoordelijkheidsverdeling: Rijk legt de zorgplicht vast voor het beheer, de provincie stelt de norm vast (op basis van een voorstel van het waterschap) en stelt samen met de waterschappen een leidraad toetsing op; het waterschap toetst periodiek en rapporteert incl. een maatregelenpakket. De adviesgroep normering wateroverlast komt terzake nog met een nader voorstel.
 - Waterschappen en provincies ontwikkelen normen (incl. toetsingsmethode) voor bepaalde typen regionale keringen; na besluitvorming (IPO/Unie) worden de normen door de provincie vastgelegd (in provinciale verordening), toetst het waterschap periodiek aan de norm en rapporteert zij (incl. maatregelen, kosten en tariefseffecten) aan de provincie.

Aanpassing overlegstructuur en gezamenlijke inbreng in de Integrale waterwet

- l Instelling van een bestuurlijk IPO-Unie overleg regionaal waterbeheer waarin op basis van voorbereiding in ambtelijke werkgroepen (vast te leggen in een jaarlijks op te stellen werkplan) besluitvorming plaatsvindt over gemeenschappelijke thema's.

Bijlage 1 Samenstelling ad hoc-Commissie IPO–Unie

Delegatie Interprovinciaal Overleg

- de heer dr. H. Bleker,
gedeputeerde provincie Groningen
- mevrouw H.M.C. Dwarshuis,
gedeputeerde provincie Zuid–Holland
- de heer drs. L.H.J. Verheijen,
lid bestuur Vereniging IPO, gedeputeerde provincie Noord–Brabant (tot september 2004)
- mevrouw L.M. Bouwmeester,
gedeputeerde provincie Flevoland
- de heer ir. J. Ploeger,
IPO-secretariaat
- de heer ir. J. Laseur,
IPO-secretariaat

Delegatie Unie van Waterschappen

- de heer mr. ir. H.L. Tiesinga,
lid bestuur Unie van Waterschappen, dijkgraaf Waterschap Zuiderzeeland;
- de heer ir. P.A.E. van Erkelens,
(voormalig) lid bestuur Unie van Waterschappen, dijkgraaf Wetterskip Fryslân
- mevrouw M.M. Kool,
lid bestuur Unie van Waterschappen, dijkgraaf Waterschap Reest en Wieden;
- de heer ing. H. Kraaij,
Uniebureau

Bijlage 2 Nadere afstemming van taken en invullen van rollen op enkele actuele thema's

- A Het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) en het grondwaterbeheer
- B Afspraken Droogte/verdringingsreeks
- C Normering van de regionale wateroverlast
- D Regionale waterkeringen

A Het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) en het grondwaterbeheer

A1 Beleidskader voor het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR)

Inleiding

Het Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) is een hulpmiddel dat voor elke (gebruiks)functie in landelijk of stedelijk gebied de gewenste toestand van het grondwater en het oppervlaktewater aangeeft en wordt vastgesteld na een integrale ruimtelijke afweging. De toestand is geen vast gegeven, maar het resultaat van een maatschappelijke/politieke afweging op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. GGOR is daarmee ook een samenwerkingsvorm. Tevens kan het gezien worden als beslissingsondersteunend instrument dat zowel de toedeling en ontwikkeling van functies dient als sturend is voor het operationele waterbeheer.

De waterschappen stellen het GGOR op binnen de beleidskaders van de provincie (bijv. provinciaal waterhuishoudingsplan, streekplan, omgevingsplan). Het provinciaal bestuur keurt dit besluit goed. Deze goedkeuring heeft rechtskracht van de Algemene wet Bestuursrecht. Het GGOR wordt vastgelegd in het waterbeheersplan. GGOR is altijd gekoppeld aan een streefdatum en eventueel ook aan tussentijdse mijlpalen.

Het GGOR moet dus worden gezien als hulpmiddel voor maatwerk bij de afstemming van integraal waterbeheer en ruimtelijk beleid. Het verdient dan ook aanbeveling de afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling inzake het GGOR te verankeren in spiegelbepalingen in de Wet op de Waterhuishouding/Integrale waterwet en Wet op de Ruimtelijke Ordening/Integrale waterwet. Het GGOR heeft betrekking op het reguliere waterbeheer onder gemiddelde omstandigheden en is daarmee complementair aan de normering voor wateroverlast. Een bestuurlijk geaccordeerd GGOR kan tevens het kader vormen voor het operationeel grondwaterbeheer door de waterschappen.

NBW-afspraken

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) hebben Rijk, Provincies, Waterschappen en Gemeenten met elkaar afgesproken dat de provincies uiterlijk in 2005 hun beleidsmatig kader voor een GGOR gereed hebben. De waterschappen moeten het GGOR vóór 2010 hebben opgenomen in hun waterbeheersplannen. In het Bestuursakkoord is ook overeengekomen dat de ontwikkeling en werking van het GGOR verlopen via de bestaande bestuurlijke structuren, wettelijk voorgeschreven planvorming en toedeling van verantwoordelijkheden. Een GGOR voor het landelijk gebied zal daarin niets veranderen. Wel moet worden voorkomen dat er voor de gemeenten impliciete ruimtelijke keuzes worden gemaakt.

GGOR als kader voor het grondwaterbeheer

De provincies maken in het waterhuishoudingsplan en in de streekplannen een afweging op hoofdlijnen tussen de ruimtelijke positionering van diverse gebruiksfuncties, inclusief de (grond)waterwinning en de uitgangspunten voor het waterbeheer.

Wat betreft de huidige grondwaterwinningen hebben de provincies in het algemeen een goed beeld van de invloed daarvan op het grond- en oppervlaktewatersysteem. Deze gegevens dienen ze in te brengen in het proces van het opstellen van het GGOR. De (aanvaardbare) invloeden van grondwaterwinningen zullen in het uiteindelijke GGOR worden verwerkt. Voor nieuwe grondwaterwinningen is het vastgestelde GGOR één van de toetsingskaders op grond waarvan de provincie (of het waterschap, zie paragraaf D) afweegt of vergunning zal worden verleend. Bij strijdigheid met de GGOR zal de vergunning worden geweigerd dan wel zal de GGOR moeten worden bijgesteld (met name bij grote onttrekkingen die invloed hebben op de ruimtelijke functies en de grenzen van de watersystemen (kwel/wegzijing)).

Stand van zaken en knelpunten

- Het enthousiasme waarmee GGOR wordt geïmplementeerd door provincies en waterschappen loopt per regio uiteen. Het risico bestaat dat een landelijk dekkend beeld van GGOR niet op tijd gereed komt. Vertraging in de uitwerking van GGOR ontstaat ook doordat er nog geen gezamenlijke aanpak tot stand gekomen is die een goede balans houdt tussen de behoefte van enerzijds (globale) bestuurlijke afweging en anderzijds de behoefte aan technische uitwerking en detaillering. Naarmate de uitwerking voor het operationeel beheer toeneemt, vormt het gebrek aan de digitale beschikbaarheid van leggergegevens, bodeminformatie en (vlaksgewijze) grondwaterstanden een knelpunt.
- In de *zandgebieden* is al veel ervaring opgedaan met het GGOR en zien de waterschappen het GGOR als het instrument om invulling te geven aan het concept integraal waterbeheer. De samenwerking tussen waterschappen en provincie is in die regio's in het algemeen goed te noemen. Zo hebben drie Noordelijke provincies en inliggende waterschappen een gemeenschappelijk grondwatermodel ontwikkeld.
- In de *peilbeheerste gebieden* staan sommige waterschappen nog gereserveerd ten opzichte van het instrument GGOR. Provincies hebben daar moeite de waterschappen te overtuigen van de meerwaarde van het GGOR. Mogelijk komt dit door een opgelopen achterstand in de opbouw van de voor de GGOR noodzakelijke gegevensbestanden.
- Bij gemeenten is met name in het stedelijk gebied enige terughoudendheid te bespeuren bij de toepassing van het GGOR. De provincie zou daar de regie moeten nemen om de gemeente te overtuigen dat GGOR kan worden gebruikt als samenwerkingsinstrument/ hulpmiddel gericht op het realiseren van de waterhuishouding die aansluit bij de gewenste functies.

Acties

Het is van belang om de afspraken in het NBW gestand te doen en als IPO/Unie gezamenlijk op te trekken in het faciliteren en stimuleren van het proces in de regio. Dat zou kunnen door op koepelniveau in 2005 de stand van zaken in kaart te brengen, mijlpalen af te spreken en een actieplan op te stellen, met als componenten:

- uitwisselen van vorderingen/verwachtingen rond het opstellen van de kaders voor GGOR tussen provincies onderling en met waterschappen (in welke gebieden stokt het, omgang met sceptici etc.);
- stimuleren en uitwisselen van plannen van aanpak GGOR;
- koppeling leggen van GGOR met normering wateroverlast (complementair) en doelen KRW;
- op orde brengen basisgegevens (minder gedetailleerd, meer strategisch mee omgaan);
- de provincie zou de regie kunnen nemen om de gemeente te overtuigen dat GGOR kan worden gebruikt als samenwerkingsinstrument/hulpmiddel gericht op het realiseren van de waterhuishouding die aansluit bij de gewenste functies.

A2 Grondwaterbeheer

Inleiding

De provincies zijn sinds de inwerkingtreding van de Grondwaterwet verantwoordelijk voor het passieve grondwaterbeheer. Actief (kwantitatief) grondwaterbeheer is formeel aan geen enkele overheid opgedragen; de grondwaterstand is alleen indirect te sturen via ontwatering en het oppervlaktewaterbeheer. Met de toename van de bebouwing worden diverse functies in de samenleving kwetsbaarder voor (grond)watertekorten, (grond)wateroverlast.

Voor het grondwater zijn de provincies op dit moment zowel strategisch beleidsbepaler als operationeel beheerder. Gelet op de kaderstellende taken van de provincie en de samenhang tussen het operationele oppervlaktewater- en grondwaterbeheer is het de vraag of (bepaalde onderdelen van) het operationele grondwaterbeheer kan worden toebedeeld aan het waterschap.

Stand van zaken

In de hoofdlijnennotitie van de Integrale Waterwet wordt voorgesteld de vergunningverlening voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren in de handen van de waterschappen te leggen. Dit past in een waterbeheersstructuur waarin provincies zich ten aanzien van regionale watersystemen vooral dienen te richten op het aangeven van de (strategische) kaders, het op regionaal niveau afstemmen met andere voor de waterhuishouding relevante beleidsterreinen, het vaststellen van normen, het toekennen van functies en het houden van toezicht op de waterschappen. De waterschappen zijn in dit stelsel vooral belast met uitvoerend integraal waterbeheer. IPO en Unie streven ernaar een gemeenschappelijk standpunt in te nemen inzake de verantwoordelijkheidsverdeling rond grondwater.

Provincies en waterschappen staan overdracht van een aantal operationele grondwatertaken (uit de vigerende Grondwaterwet) aan het waterschap voor binnen de volgende gezamenlijke uitgangspunten:

- a Attributie van een aantal operationele taken in kader van Integrale Waterwet.
- b De provincie blijft verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een strategisch beleidskader, net zoals nu het geval is voor oppervlaktewaterbeheer, inclusief positionering van functies, waaronder drinkwatervoorziening. Het bestuurlijk geaccordeerde Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR) verschaft het beleidskader voor het operationele grondwaterbeheer (zie ook paragraaf GGOR).
- c Bij het grondwaterbeheer leidt het uitgangspunt van een heldere taakverdeling van algemene en functionele democratie tot een overdracht van operationele taken naar de waterschappen. Deze taken worden bij attributie aan het waterschap overgedragen. Uitzondering hierop zijn operationele taken die vanwege de nauwe samenhang met het ander provinciaal beleid een integrale belangenafweging (die verder reikt dan van het waterbeheer) behoeven. Het gaat hier met name om de beoordeling van (1) grondwateronttrekkingen bestemd voor menselijke consumptie, (2) grondwateronttrekkingen ten behoeve van koude- en warmte opslag en van (3) grote industriële onttrekkingen (groter dan bijvoorbeeld 500.000 m³/jaar); al dan niet in combinatie met infiltraties ter suppletie van de grondwatervoorraad. Het waterschap heeft hierbij een adviserende rol.
- d Overdracht van taken moet functioneel en efficiënt zijn, en bijdragen aan duidelijkheid naar de burger toe. Versnippering van kennis en gegevensbestanden dient te worden voorkomen.
- e Provincies en waterschappen kunnen desgewenst de mogelijkheid bezien van informele overdracht van bepaalde taken (voorzover niet strijdig met de vigerende wetgeving) via de weg van geleidelijkheid kan verlopen (anticiperend op attributie bij wet). Het is aan de individuele provincies en betreffende waterschappen om daarover afspraken over te maken.

- f Het is gewenst dat bestuursorganen beschikken over een eigen financieringsinstrument voor de (wettelijk) toebedeelde taak. Voor het operationele waterbeheer wordt gewerkt aan de watersysteemheffing. De vraag is of hieruit de kosten van vergunningverlening/handhaving en het treffen van compenserende/mitigerende maatregelen door het waterschap kunnen worden bekostigd. Dit vergt nader overleg met V&W in het kader van de Integrale Waterwet. De kosten van vergunningverlening en handhaving voor onttrekkingen die onder het gezag van de provincie blijven kunnen worden gedekt door de bestaande leges. Grote onttrekkers betalen aan de provincie een heffing vanwege het onttrekken van water aan dat systeem. De KRW vereist dit op grond van het principe van kostenterugwinning. De opbrengsten worden aangewend voor de strategische beleidsontwikkeling en voor het treffen van eventueel noodzakelijke compenserende/mitigerende maatregelen door de betreffende overheden, zowel voor de effecten van de onttrekkingen zelf als het stopzetten van de onttrekkingen (voorzover deze maatregelen niet rechtstreeks bij de onttrekkers kunnen worden 'afgedwongen').
- g Aan de hand van de uitvoeringspraktijk kan worden gezien of de scheiding van de strategische aansturing en het operationele beheer nog verder kan worden doorgetrokken (hiervoor is dan wel (opnieuw) een wetswijziging nodig).
- h Het ligt voor de hand dat iedere partij alle (administratieve) werkzaamheden uitvoert die samenhangen met de toebedeelde taak.

Mogelijke actie

Het is aan de individuele provincies om te bezien of informele overdracht van bepaalde taken (voorzover niet strijdig met de vigerende wetgeving) via de weg van geleidelijkheid kan verlopen (anticiperend op attributie bij wet).

A3 Concretisering beleidscyclus GGOR en grondwaterbeheer

Inleiding

De GGOR (huidige paragraaf 3) is een nieuw instrument waarmee nog geen/nauwelijks ervaring is opgedaan. Bij het Grondwaterbeheer (huidige paragraaf 4) gaat het om een vraagstuk van bevoegdheidsverdeling en speelt de werking van het instrument op zichzelf geen rol. Ook hier kan nog niet uit ervaring worden gesproken over wat er gebeurt wanneer het waterschap grondwateronttrekkingvergunningen verleent. Wel is het mogelijk om uit ervaring met andere, vergelijkbare, instrumenten aan te geven wat er in de beleidscyclus te verwachten is. Voor het GGOR is de ervaring met het waterbeheersplan en het peilbesluit van toepassing. Het GGOR is een onderdeel van het beheersplan en zal een uitwerking hebben in onder meer het peilbesluit; het is een kwantitatieve beleidsuitspraak, met in achtneming van (onder andere) kwaliteitsaspecten.

De instrumenten in de beleidscyclus die relevant zijn, zijn opeenvolgend het waterhuishoudingsplan, het waterbeheersplan van het waterschap met als onderdeel het GGOR, het peilbesluit, de watertoets en de onttrekkingvergunning op grond van de Grondwaterwet (voorzover deze straks op basis van de Integrale Waterwet (IWW) door het waterschap zal worden verleend).

Sturing en uitvoering van het proces

Uitgangspunt is dat er door de provincie vooraf zo helder mogelijk aansturing wordt gegeven, zodat achteraf zo min mogelijk bijsturing nodig is in de zin van het gebruik van doorzettingmacht. Bijstelling van beleid op basis van ervaringen en voortschrijdend inzicht is onlosmakelijk onderdeel van de beleidscyclus.

In het *waterhuishoudingplan* verschaft de provincie duidelijkheid over wat zij verwacht van het waterschap. Dit betekent:

- Duidelijkheid geven over na te streven functies en waterdoelen, afgeleid uit het provinciaal omgevingsbeleid, waarbij is aangegeven welke functies voorrang krijgen bij het uitwerken van een optimalisatie, dan wel waarvoor actief beleid noodzakelijk wordt geacht.
- Duidelijkheid geven over de hardheid van doelen en functies, dan wel in hoeverre er beleidsruimte bestaat voor het onderzoeken van optimalisaties voor een alternatieve mix van functies.
- Aangeven welke maatlat de provincie hanteert bij de goedkeuring. Bijvoorbeeld de gewenste doelrealisatie ten opzichte van een tevoren gedefinieerd optimaal grondwaterregime (OGOR) per functie.
- Aangeven van een tijdshorizon voor het op te stellen GGOR, al dan niet met fasering.
- Prioriteitsstelling ten aanzien van evt. fasering in het opstellen van GGOR, gewenst schaalniveau en nauwkeurigheid.
- Opname van het strategisch beleid waar het waterschap zich aan moet houden bij het verlenen van vergunning voor grondwateronttrekkingen (bijvoorbeeld grondwatervoorraadbeheer, gevolgen van functiekaart).
- Afspraken over de procesgang, dat wil zeggen, de manier waarop de afweging van belangen van de diverse watergebruikers plaatsvindt (drink- en industriewater, landbouw, natuur, recreatie, bebouwd gebied).

Deze punten resulteren wat het waterhuishoudingsplan betreft in de volgende aandachtspunten: De waterhuishoudingsplannen bevatten nog te veel en te idealistische doelstellingen. Hierdoor zijn de verwachtingen tussen provincie en waterschappen over en weer niet helder. De kans op teleurstellingen (wederzijds) is groot als de voortgang onvoldoende wordt besproken. Dit kan worden voorkomen door een waterhuishoudingsplan SMART te formuleren (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) en door op basis van jaarlijkse bestuurlijke voortgangsrapportages vervolgfafspraken te maken. Hierbij moet worden voorkomen dat de beleidsvrijheid van het waterschapsbestuur te veel wordt ingeperkt. Het zoeken is dus naar een goede balans waarbij het noodzakelijk is dat tijdens de opstelling van een WHP en waterbeheersplan een zorgvuldig bestuurlijk overleg plaatsvindt. In aansluiting hierop kunnen voortgangsrapportages in het kader van de nota waterhuishouding (Rijk) een vergelijkbare goede rol vervullen.

Waterbeheersplan, onderdeel GGOR

Van het waterschap wordt verwacht dat zij in het beheersplan duidelijk maakt hoe het WHP wordt geoperationaliseerd. Dit betekent:

- Een uiteenzetting of en in hoeverre van het WHP is afgeweken en of optimalisaties hebben plaatsgevonden.
- Een SMART formulering van het GGOR, waarbij is aangegeven met welke aspecten op welke wijze is rekening gehouden.
- Een uiteenzetting over de wijze waarop het GGOR toetsingskader zal zijn voor vervolgbesluiten (bijvoorbeeld watertoets, peilbesluit, waterakkoord).
- Een uiteenzetting van maatregelen die zullen worden genomen om het GGOR daadwerkelijk te realiseren.

Het waterschap zal de *watertoets* toepassen op bestemmingsplannen en het GGOR hierbij als toetsingskader voor het landelijk gebied gebruiken. Het waterschap rapporteert aan de provincie over zijn bevindingen. De provincie toetst bij de goedkeuring van bestemmingsplannen expliciet op de juiste toepassing van de watertoets daarbij gebruik makend van de bevindingen van het waterschap.

Peilbesluiten/onttrekkingsvergunningen

Deze worden verleend rekening houdend met het waterbeheersplan; waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. De doorzettingsmacht van de provincie in de geschetste beleidscyclus bestaat uit het onthouden van goedkeuring aan – een deel van – het beheersplan. Dit instrument is toereikend.

De peilbesluiten zijn veelal onderworpen aan goedkeuring door de provincie. Na opname van GGOR in het beheersplan is dit wellicht niet meer of slechts nog voor een deel van de peilbesluiten gewenst (bijvoorbeeld voor gebieden met kwetsbare functie, zoals natuur). Verder kan de provincie bepalen dat besluiten van het waterschap zoals een onttrekkingsvergunning worden toegezonden aan de provincie. Hierin moet een balans worden gevonden, bijvoorbeeld alleen besluiten die afwijken van het beheersplan. De provincie heeft voor de toegezonden besluiten doorzettingsmacht, namelijk de mogelijkheid van vernietiging. Bij het opstellen van beheersplannen schort het aan duidelijkheid vooraf over de wijze waarop de provincie betrokken wordt, met welke intensiteit en op welke momenten. Procesafspraken zijn dus voor verbetering vatbaar.

Conclusie

Uit een ex ante evaluatie van GGOR en onttrekkingsvergunningen die worden verleend door waterschappen, blijkt dat het bestaande instrumentarium binnen de beleidscyclus toereikend is. De crux zit veeleer in een cultuur waarin de bestaande instrumenten te gebrekkig worden ingezet en het harmoniemodel te veel de boventoon voert. Dit kan worden doorbroken door zaken SMART te formuleren en daarover transparant de discussie te voeren en keuzes te maken.

B Afspraken Droogte/verdringingsreeks

Inleiding

De Evaluatienota Droogte bevat de nieuwe nationale verdringingsreeks, op basis waarvan besluiten kunnen worden genomen over de waterverdeling onder omstandigheden van groot tekort. Deze reeks kan desgewenst regionaal verder worden uitgewerkt. De waterschappen treden daartoe in overleg met provincies en gemeenten om sturing te geven aan het regionale waterverdeling. Daarbij vindt een uitwisseling plaats van argumenten vanuit het algemene belang en van het belang en de mogelijkheden van het betreffende watersysteem.

De waterschappen zorgen in situaties van (dreigend) watertekort, conform de regionale uitgewerkte verdelingsreeksen, voor de verdeling van het beschikbare zoete water over de gebruiksfuncties. De regionale uitgewerkte verdringingsreeksen (+ spelregels) worden door de provincie vastgelegd in het provinciale waterhuishoudingsplan. Hiermee geeft de provincie invulling aan haar strategisch beleid ten aanzien van de droogtebestrijding.

De provincie is bevoegd om in bijzondere situaties (grote maatschappelijke belangen) waarin het vastgestelde beleid niet voorziet, de verdringingsreeks aan te passen.

Afstemming Provincie en waterschappen in het geval van optredende droogte of warmte

Conform het handboek van de Landelijke Commissie Waterverdeling (LCW) wordt onderscheid gemaakt in de volgende situaties:

- normale situatie; de verantwoordelijkheden van provincies en waterschappen zijn wettelijk geregeld;
- indicatie watertekort en warmte; in deze situatie is op landelijk niveau sprake van informatie-uitwisseling (LCW waarin zijn vertegenwoordigd onder andere Unie en IPO); op regionaal niveau vindt intensief overleg plaats tussen partijen (met name regionale directies van RWS en waterschappen); waterschappen dragen zorg voor informatieverstrekking (ambtelijk) naar provincies;

- feitelijk watertekort en warmte; in deze situatie is op landelijk niveau sprake van intensief overleg (LCW, Managementteam Watertekort en Warmte onder leiding van RWS en met deelname van IPO en Unie); op regionaal niveau zijn de (regionaal vastgestelde) verdringingsreeks en afgesloten waterakkoorden leidend bij het treffen van maatregelen; waterschappen dragen zorg voor periodieke en adequate informatie naar het provinciebestuur;
- (dreigende) crisissituatiewatertekort; zowel op landelijk niveau (Departementale en Nationale Crisiscentra) als op regionaal niveau (Commissarissen van de Koningin) zijn werk- en informatiestructuren aanwezig om tot afgestemd beleid/maatregelen op beide niveaus te komen; de verantwoordelijkheden van provincie en waterschap zijn wettelijk geregeld.

In het geval zich situaties voordoen waarin de verdringingsreeks in werking treedt vindt afstemming plaats tussen waterschap en provincie. Deze afstemming komt tot stand door communicatie tussen de twee partijen volgens een vooraf vastgesteld communicatieplan. Dit plan voorziet in een intensivering van de communicatie volgens de landelijke opschalingscriteria zoals vermeld bij de besluitvormingsprocessen in het draaiboek voor de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW). Op basis van de aldus verkregen (extra) informatie handelen waterschappen en provincies op basis van hun wettelijke bevoegdheden.

Stand van zaken

De nationale verdringingsreeks is begin deze zomer vastgesteld. Per regio verschilt de stand van zaken wat betreft het regionaal differentiëren van deze reeks. Dit hangt ook samen met de noodzaak en behoefte aan differentiatie per regio en de reeds in het verleden gehanteerde differentiatie. In het geval er geen regionale verdringingsreeks wordt opgesteld geldt de nationale reeks. Voor alle gevallen gelden de hiernavolgende acties.

Acties

- Waterschappen en provincies stellen een communicatieplan op dat (jaarlijks) wordt geactualiseerd; tijdens een droogteperiode wordt tussen waterschap en provincie voldoende gecommuniceerd.
- De waterschappen sluiten een droogteperiode (waarin de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling bijeenkomt) af met een bestuurlijke evaluatie.
- Aan de hand van onder andere de (regionaal uitgewerkte) verdringingsreeks en de GGOR vormen waterschap en provincie zich een beeld van de gedraging van het watersysteem bij (extreme) droogte in relatie tot het grondgebruik/landgebruik. Dat beeld biedt een kader voor ruimtelijke afwegingen door de provincie (streekplan, omgevingsplan, structuurvisie) en voor de beoordeling door het waterschap of het watersysteem voor droge omstandigheden voldoende is toegerust. Vanwege de ruimtelijke gevolgen worden daarbij ook de gemeenten betrokken (lokaal maatwerk).
- Bij de situering van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het (stroom)gebied wordt rekening gehouden met de regionaal uitgewerkte verdringingsreeks en het beeld van het functioneren van het watersysteem bij (extreme) droogte.
- De provincies bepleiten het verkrijgen van de wettelijke bevoegdheid om coördinerend en zonedig aanwijzend te kunnen optreden in bijzondere situaties waarbij grote maatschappelijke belangen in het geding zijn, zoals bij langdurige droogte.

C Normering regionale wateroverlast

Inleiding

Maatschappelijk bestaat de behoefte op consistente wijze te beoordelen of de afwatering bij extreme neerslag goed functioneert. In dat kader wordt besproken over normering extreme wateroverlast. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is afgesproken dat de waterschappen overeenkomstig het Iteratief Proces Toetsing Werknormen de afwatering toetsen aan de werknormen. Doel is om ervaring op te doen met de wijze van toetsen en om te beoordelen of en op welke wijze de wateropgave moet worden vertaald naar een ruimteclaim. Verwacht wordt dat in afstemming met gemeenten en provincies een doorkijk wordt gegeven met betrekking tot de inspanningen tot 2015. In september 2005 worden onder verantwoordelijkheid van de Unie van Waterschappen de resultaten gepresenteerd. Deze informatie wordt gebruikt om in 2006 tot besluitvorming over normering te komen. De Adviesgroep Normering Wateroverlast brengt daarover maart 2006 advies uit aan het LBOW.

Toetsing werknormen

Alle waterschappen zijn aan de slag met het toetsproces. Begin 2005 wordt gerapporteerd aan het LBOW over de stand van zaken. De aanpak van de toetsing verschilt in detail. Wel zijn steeds drie stappen te onderkennen: de technische toets aan de werknorm, de oordeelsvorming over toelaatbaarheid en vervolgens de afweging van oplossingsrichtingen vanuit perspectief 'Vasthouden, bergen, afvoeren'. Beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data en de beschikbare capaciteit en middelen bij waterschappen, gemeenten en provincies bepalen wat per gebied haalbaar is aan resultaten. September 2005 rapporteren de waterschappen hun bevindingen tot dan toe, zowel over het proces van toetsing als de resultaten. Een format voor deze rapportage wordt op dit moment voorbereid. Het toetsproces en het meer in detail onderbouwen van de wateropgave gaat ook na september 2005 door.

Vertaling in provinciaal beleid

De provincies werken aan doorvertaling van wateropgave deelstroomgebiedsvisionen in het provinciale beleid. Daarbij wordt gekeken naar het toetsproces werknormen ter nadere onderbouwing van (onderdelen van) de wateropgave. De toetsing is in vele gebieden nog niet afgerond en vindt, gerelateerd aan gebiedsspecifieke kenmerken, op verschillende wijzen plaats. In deze context maken provincies en waterschappen, veelal op ad hoc basis, afspraken over wat wanneer wordt verwacht. Dit zijn vaak lastige processen; mede omdat op een relatief nieuw fenomeen ingespeeld moet worden: water als expliciete ruimtevrager en ordeningscomponent. Nog niet altijd verstaat men elkaars taal. De leidraad van de Provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht vervult in die zin een brugfunctie en anticipeert vanuit het perspectief van RO op de (uiteindelijke) behoefte aan een consistente onderbouwing en verantwoording van de en de daarmee gepaard gaande ruimteclaim. De gezamenlijk opgestelde leidraad uniformeert het proces van de toetsing en van de vertaling van toetsresultaten naar maatregelen. Dit vormt een prima opstap naar een interprovinciale leidraad.

Visie op zorgplicht en normering

Na het 'Iteratief Proces Toetsing Werknormen' wordt definitief vastgesteld hoe om te gaan met normering. Het gaat om een middel om inzichtelijk te maken in hoeverre overheden voldoen aan de zorgplicht ten aanzien van de afwatering bij extreme neerslag. De wijze waarop de relatie tussen waterschappen, gemeenten en provincies wettelijk is vastgelegd, biedt een goed houvast om de normering en de uitvoering van een toetsproces te regelen. Het gezamenlijke beeld:

- Het Rijk legt de zorgplicht van de gemeenten, waterschappen en provincies vast. Voor de normering van afwatering bij extreme neerslag worden de kaders aangegeven. Een en ander krijgt zijn beslag in de Integrale Wet Waterbeheer;
- De provincie stelt een leidraad op voor de uitvoering van het toetsproces met als doel de toetsing vanuit uniforme uitgangspunten uit te voeren. De waterschappen zijn daarbij betrokken. De leidraad geeft aan welke normering van toepassing is rekening houdend met gebiedsspecifieke kenmerken. De NBW-werknormen zijn op dit moment het vertrekpunt. De provincies stellen gezamenlijk de leidraad op aan de hand van een format dat in IPO-UvW-verband is ontwikkeld;
- Het waterschap toetst in overleg met gemeenten en provincies het watersysteem conform het in de leidraad bepaalde en geeft gemotiveerd aan welke technische en ruimtelijke maatregelen en welke financiële inspanningen nodig zijn om afwatering van extreme neerslag goed te verzorgen. Daarbij wordt uitgegaan van de kaders die Rijk en provincie aangeven qua (vigerend) ruimtegebruik en waterbeleid. Het maatregelenpakket wordt opgesteld vanuit de trits Vasthouden, Bergen, Afvoeren. De waterschappen rapporteert aan de provincies. Over de wijze waarop worden vooraf afspraken gemaakt;
- De provincie vraagt het waterschap zijn bevindingen en voorstellen wat betreft maatregelenpakket en realiseringstermijn. Gezamenlijk wordt de meest kansrijke oplossingsrichting vastgesteld en wanneer wat gerealiseerd moet zijn. Beide organisaties werken vervolgens de afspraken uit in eigen planvoorbereiding en besluitvorming. Indien nodig past de provincie de normering aan en vertaalt de afspraken in haar beleid en plannen;
- Indien ruimtelijke maatregelen voor de oplossing van de wateropgave nodig zijn, draagt de provincie er zorg voor dat een integrale afweging plaatsvindt in het kader van de vaststelling van het streekplan en levert de gemeente een bijdrage aan de ruimtelijke afweging voor lokaal maatwerk. Wordt de ruimteclaim niet gehonoreerd dan motiveert de provincie die afwijking in de waterparagraaf van het streekplan. Tussen de betrokken partijen (provincie, waterschap, gemeente) vindt nader overleg plaats over alternatieve oplossingen. Gemeenten dragen zorg voor de doorwerking van het streekplan in een bestemmingsplan;
- Het waterschap voert de technische en ruimtelijke maatregelen uit om het watersysteem te laten voldoen aan de gemaakte afspraken en past zijn legger op eventuele aanpassingen in het watersysteem aan. Door handhaving van de keur en door een adequaat onderhoudsprogramma draagt het waterschap er zorg voor dat het watersysteem op orde blijft;
- Op nader te bepalen wijze en met een nader te bepalen frequentie rapporteert het waterschap aan de provincie over de voortgang van het op orde brengen van het watersysteem en vervolgens over het op orde houden ervan. De provincie beoordeelt deze rapportage en treedt daarover desgewenst in overleg met het waterschap;
- De norm wordt door de provincie en het waterschap (en gemeenten) gebruikt bij het uitvoeren van de watertoets van de ruimtelijke plannen.

De huidige wet- en regelgeving biedt voldoende instrumenten om bovenstaande mogelijk te maken. De exacte wijze waarop is onderdeel van advisering door de Adviesgroep Normering Wateroverlast (vallend onder de regiegroep Water/het LBOW). Daarnaast wordt in het kader van het Toetsingsprotocol Normering Wateroverlast gesproken over rolverdeling en van wie wat in welke fase wordt verwacht. Bovenstaande gaat daar op in wat betreft de relatie tussen waterschap en provincie. Een aandachtspunt vormt de keuze van oplossing c.q. uitvoering van projecten. In de interactie tussen waterschap en provincie is hier al jarenlang ervaring mee opgedaan en kunnen ook voor de komende opgave worden ingezet. Meer van belang is met name hetgeen hier onder punt 4 is genomen goed te faciliteren en onderling goede afspraken te maken over de wijze van samenwerken.

Acties

- In 2005 stellen IPO en UvW, bij voorkeur in samenspraak met VNG, een actieplan op 'Naar verantwoorde onderbouwing van de kwantitatieve wateropgave tot 2015'. Het actieplan heeft tot doel af te spreken wat in 2006 van de verschillende partijen verwacht kan worden en hoe we dat als gezamenlijke partijen willen bereiken. Tevens geeft het actieplan aan hoe na 2006 het toetsproces en de onderbouwing van de wateropgave door te zetten en de voortgang te monitoren. Een belangrijke mijlpaal daarbij is het Stroomgebiedbeheerplan dat in 2009 moet worden vastgesteld. Onderdeel van het actieplan is wat bestuurlijk en ambtelijk van regionale samenwerking wordt verwacht;
- IPO, UvW en VNG spannen zich in om te komen tot een handreiking voor de provinciale leidraad Toetsing Functioneren Afwatering bij Extreme Neerslag met als vertrekpunt de leidraad van Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland.

Beide acties zijn erop gericht bovenstaande te concretiseren en procesmatig te vertalen waarbij ook gemeenten betrokken zijn in verband met het RO-traject.

D Regionale waterkeringen

Inleiding

Naar aanleiding van het systematisch kadeonderzoek door de Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW) heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de provincies bij brief van 12 oktober 1993 laten weten dat zij het vaststellen van veiligheidsniveaus voor kades langs boezems en kleine waterlopen een verantwoordelijkheid acht van de provincies.

Stand van zaken

De hoogwaters van 1993 en 1995 hebben de aandacht weggetrokken naar de primaire keringen, maar de problemen in Wilnis, Terbregge en Stein hebben het belang van regionale waterkeringen opnieuw op de kaart gezet. Provincies en waterschappen willen de onduidelijkheden in taken en rollen in 'waterkerend Nederland' zoals deze aan het licht kwamen bij regionale waterkeringen in Wilnis, Terbregge en Stein (2003, 2004) snel wegnemen. In het voorjaar van 2004 hebben IPO en Unie van Waterschappen een gezamenlijke visie op regionale waterkeringen uitgebracht.

Rol en taakverdeling

De zorg voor de (regionale) waterkeringen is een per reglement aan de waterschappen op te dragen taak aan de waterschappen. In de IPO-modelverordening waterkeringen, die op grond van de Wet op de waterkering door provincies is/zal worden vastgesteld zijn regels gesteld voor het beheer door waterschappen van regionale keringen. Hoe de waterschappen deze taak van de zorg voor de regionale keringen uitvoeren staat verwoord in het waterkeringbeheerplan, dat de provincie als toezichthouder ter kennisneming krijgt toegestuurd, zoals in de verordening staat.

De waterschappen adviseren de provincie over de regionale waterkeringen die naar hun oordeel genormeerd moeten worden. De provincies zullen in overleg met de waterschappen in de periode 2004-2006 deze (regionale) waterkeringen aanwijzen en van een veiligheidsnorm voorzien op basis van de provinciale verordening. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de Provinciewet (artikel 158). Daarnaast staat thans in het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de Waterkering de bevoegdheid voor het normeren van regionale waterkeringen met een bovenregionaal belang, waarbij het Rijk een termijn kan stellen waarbinnen deze waterkeringen genormeerd moeten worden. Indien sprake is van overdracht vindt overleg plaats tussen provincie en waterschap over de condities (overdracht beheer, termijnen, adequate financiering) waaronder de overdracht plaatsvindt.

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het verzamelen van gegevens van deze waterkeringen in leggers en beheersregisters. De waterschappen zullen met deze gegevens deze waterkeringen moeten toetsen aan de provinciale norm. Verbetermaatregelen worden benoemd, indien waterkeringen worden afgekeurd. Het waterschap heeft de vrijheid maatregelen te kiezen om aan de norm te voldoen. Dit maatregelenpakket zal opgenomen worden in het waterkeringbeheerplan. De uitvoering van deze maatregelen is mede afhankelijk van prioriteit en de ruimte binnen de omslagbelasting, die in die periode aangeslagen wordt.

Provincies kunnen inzake voorbereiding op en optreden wel aanwijzingen geven indien vanuit het algemeen belang (maatschappelijk belang en ruimtelijke ordening) andere keuzes noodzakelijk zijn. In het uiterste geval kan de provincie besluiten te vernietigen of werken stil leggen.

Door het aanwijzen en normeren van waterkeringen als regionale waterkering door de provincies krijgen deze elementen in het landschap een bepaalde status, waarmee het beheer en onderhoud van deze keringen transparanter wordt. Met name bij vergunningverlening en handhaving is zo'n status van essentieel belang, om vanuit het belang van veiligheid of wateroverlast activiteiten te weigeren op basis van de legger en de keur. Aan de andere kant maakt een norm ook noodzakelijk om de waterkering onder de loep te nemen en te constateren of de waterkering in zijn huidige vorm de gewenste veiligheid biedt. Hiermee heeft het waterschap ook een onderbouwing voor ingrepen in het landschap om de waterkering aan de norm te laten voldoen.

Knelpunten

Het belang van de regionale keringen is de afgelopen decennia enorm gestegen (inwoneraantal en geïnvesteerd vermogen achter de keringen). Veel regionale keringen zijn niet aangepast aan deze beschermingsbehoefte. Van de actuele toestand van regionale waterkeringen is, zeker in vergelijking met primaire keringen, weinig bekend. Veel waterschappen en provincies hebben prioriteit gegeven aan andere taken. Diverse leidraden ontbreken voor het normeren, toetsen en verbeteren van de regionale waterkeringen, zoals deze wel beschikbaar zijn voor de primaire keringen. De IPO-richtlijn ter bepaling van het veiligheidsniveau van boezemkaden is een uitzondering hierop. Op een aantal plaatsen staan huizen, molens, beschermde dorpsgezichten etc. op de waterkering. Wanneer deze keringen niet voldoen aan de norm, zullen de ruimtelijke gevolgen van versterking (verhoging en verbreding?) in beeld gebracht moeten worden. Daarbij is vooralsnog onduidelijk wie de planschade betaalt voor de kern- en beschermingszones en welk grondgebruik daarna nog mogelijk is. Ten slotte is de bevoegdheid tot normering van regionale waterkering door de provincies nog niet wettelijk verankerd. In de wijziging van de Wet (TK 2004-2005, 29747, nr. 2) is hierin deels voorzien in het nieuwe artikel 3a.

Acties

- Waterschappen en provincies zijn met de regionale keringen aan de slag gegaan, zoals in de Visie op de regionale waterkeringen staat verwoord.
- Het IPO en de Unie van Waterschappen zullen gezamenlijk het voortouw nemen om leidraden (kennis, communicatie) te ontwikkelen om het geschetste proces te faciliteren. Zij willen ook afspraken maken over de termijn waarbinnen de regionale waterkeringen op orde kunnen zijn. Vooralsnog wordt de streefdatum 2020 aangehouden.
- Ook zal jaarlijks een voortgangsrapportage gepresenteerd worden over de voortgang van aanwijzen, normeren, toetsen en uitvoeren van maatregelen voor deze regionale waterkeringen.
- Daarnaast zal in het kader van de integrale waterwet de mogelijkheid tot het normeren van regionale waterkeringen, naast die van bovenregionaal belang, worden meegenomen.

Colofon

Uitgave

Unie 
van Waterschappen

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
Postbus 93218
2509 AE Den Haag
www.uvw.nl

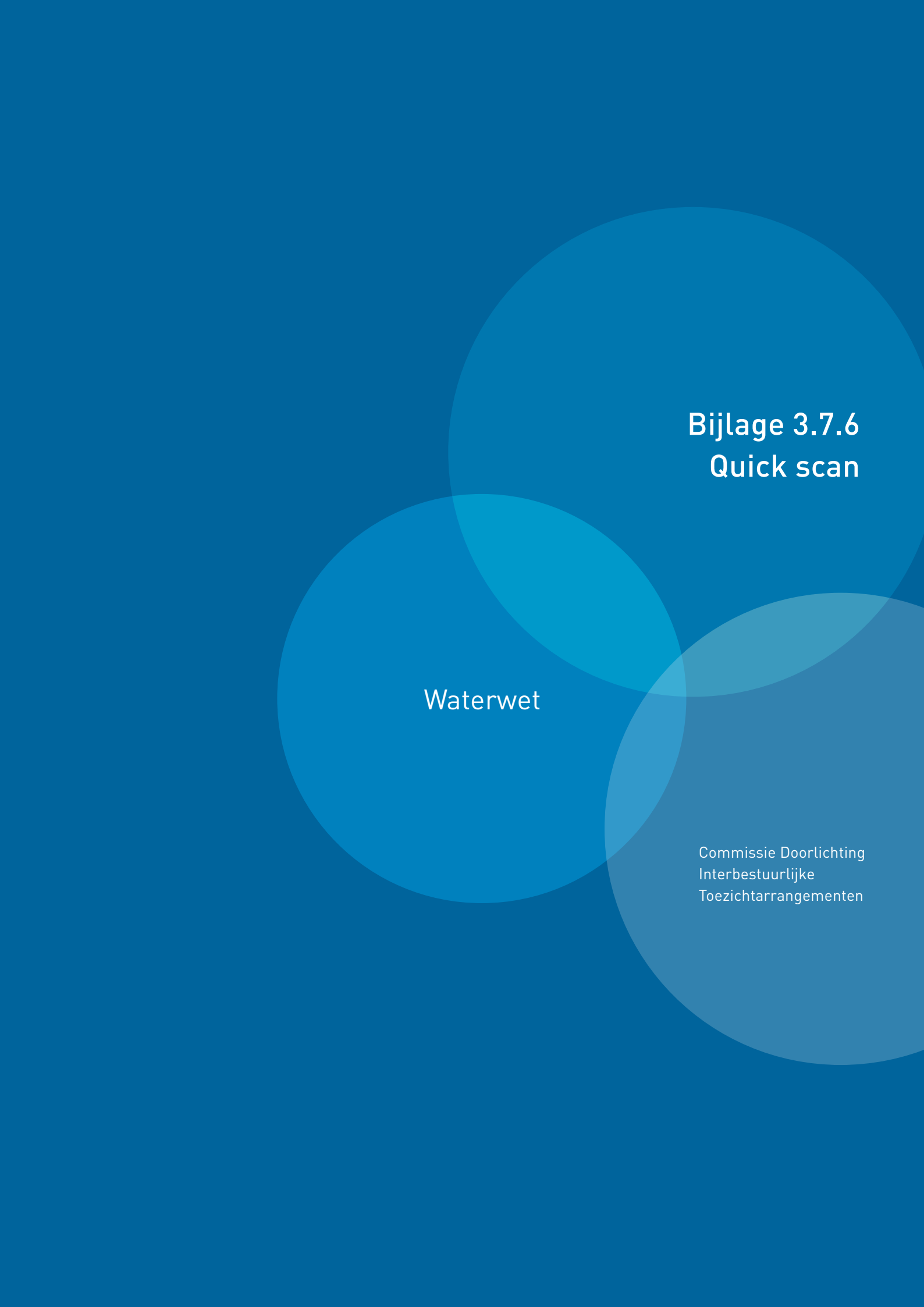
Interprovinciaal Overleg 

Muzenstraat 61
2511 WB Den Haag
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
www.ipo.nl

april 2005

Drukwerkproductie
GBS prepress, Rijswijk

Oplage
400 ex.



Bijlage 3.7.6
Quick scan

Waterwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

QUICK SCAN INTERBESTUURLIJKE TOEZICHTARRANGEMENTEN WATER

1. Inleiding

In dit document geef ik ten behoeve van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen mijn oordeel over de mij toegezonden stukken met betrekking tot de doorlichting van de interbestuurlijke toezichtarrangementen in de sector water. Dit betreft de rapportage van de Minister van Verkeer en Waterstaat, aan de commissie aangeboden bij brief van 3 november 2006, alsmede een ambtelijke IPO- reactie (ongedateerd). Voorzover mij bekend is er (nog) geen bestuurlijke reactie van IPO- zijde. Ik ga hierna desgevraagd ook in op de brief aan de voorzitter van de commissie dd. 6 november j.l. van de Unie van Waterschappen.

Alvorens concreet in te gaan op de genoemde stukken maak ik eerst enkele algemene opmerkingen over de recente ontwikkelingen op het terrein van de wetgeving inzake het waterbeheer alsmede over de bijzondere staatsrechtelijke positie van de waterschappen. Beide aspecten zijn naar mijn oordeel van belang voor een goed oordeel over de toezichtrelaties in het waterbeheer.

Tot slot merk ik op, dat ik - mede gelet op de korte beschikbare termijn voor de beoordeling van de stukken- getracht heb mij tot hoofdlijnen te beperken. Uiteraard ben ik graag bereid indien daaraan van de zijde van de commissie behoefte bestaat mondeling of schriftelijk op bepaalde aspecten nader in te gaan.

2. Ontwikkelingen m.b.t. de waterwetgeving

Als gevolg van diverse ontwikkelingen in het waterbeheer is er thans sprake van een zeer ingrijpende herziening van de waterwetgeving. Hierbij spelen zowel nationale als internationale invalshoeken een rol. Bij dit laatste moet met name gedacht worden aan de Europese Kaderrichtlijn Water(KRW). De recente indiening van de nieuwe ontwerp-Waterwet bij de Staten- Generaal (TK 30818), die diverse bestaande wetten op het terrein van het waterbeheer zal vervangen, is hiervan het duidelijkste voorbeeld.

Er is echter meer op dit wetgevingsterrein. Zo is thans bij de Eerste Kamer aanhangig een wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet (EK 30601). Er is wat betreft het bestuurlijk toezicht op de waterschappen een nauw verband tussen beide wetten.

Invoering van de Waterwet zal nog tot verdere aanpassing van de Waterschapswet leiden. Bovendien zal er zal in ieder geval een Invoeringswet voor de nieuwe Waterwet moeten volgen.

Bij de Tweede Kamer is voorts aanhangig een wetsvoorstel met betrekking tot de gemeentelijke watertaken (TK 30578). Het is de bedoeling dat deze wet uiteindelijk in de Waterwet wordt geïntegreerd. Met andere woorden: het terrein van de waterwetgeving is nog volop in beweging. Dit betekent mijns inziens op dit moment het volgende.

In de eerste plaats is er thans nog geen totaal zicht op de bestuurlijke relaties zoals deze als gevolg van nieuwe wetgeving op het terrein van het water zullen ontstaan, laat staan dat er zicht is op de wijze waarop in de praktijk de toezichtarrangementen vorm zullen krijgen. Met het oog daarop is met name het Waterbesluit, dat thans ten departemente in voorbereiding is, van groot belang. In de tweede plaats wijs ik er op dat de praktijk m.b.t het toezicht op grond van de huidige waterbeheerwetgeving niet zonder meer illustratief kan worden geacht voor de nieuwe situatie gelet op de ingrijpende veranderingen die als gevolg van de nieuwe wetgeving zullen optreden Dit geldt zeker voor de sectorspecifieke instrumenten. Wat betreft de bestaande generieke instrumenten ligt

dit uiteraard wat anders.

3. Het toezicht op de waterschappen

In het kader van het onderwerp van deze quick scan, die zich immers in het bijzonder richt op de waterwetgeving, is het – wellicht ten overvloede – nuttig om vooraf nog stil te staan bij de bijzondere staatsrechtelijke positie van de waterschappen en de consequenties daarvan voor de visie op het toezicht op deze lichamen. Deze positie brengt namelijk mee, dat voor wat betreft de toezichtarrangementen niet steeds zonder meer dezelfde keuzes behoeven te worden gemaakt als ten aanzien van de gemeenten, waarmee zij bestuurlijk op één lijn staan. Bij waterschappen gaat het immers om lichamen van functionele decentralisatie. Randvoorwaarde voor de toepassing van vormen van functionele decentralisatie vormt de waarborging van de integratie van het functionele in het algemene bestuur. Het bestuurlijk toezicht vormt daarvoor één van de meest wezenlijke instrumenten. Bij de motieven voor toezicht en de keuze van de geëigende instrumenten daartoe vormt dit aspect steeds een essentiële factor. Terecht wordt hierop in de stukken van zowel VenW als het IPO op gewezen.

Voorts is relevant, dat juist in het licht van de intergratie van het functionele waterstaatsbestuur in het algemene bestuur de relatie provincie- waterschap bijzondere aandacht verdient. In het kader van deze relatie dient de genoemde inpassing met name gestalte te krijgen. De primaire rol van de provincies met betrekking tot het waterschapsbestel is verankerd in art. 133 Gw. Deze primaire rol geldt ook ten aanzien van de invulling van het toezicht, uiteraard binnen de door de wet gestelde grenzen. In het kader van de brief van de Unie van Waterschappen kom ik op dit onderwerp hierna nog terug.

4. De beoordeling van de toezichtarrangementen in de Waterwet

De rapportage van VenW doet mijns inziens recht aan doel en strekking van de gevraagde doorlichting. Het stuk is helder en toegankelijk en geeft een duidelijke explicitering van de gemaakte keuzes. Naar mijn oordeel kan gesteld worden dat deze keuzes recht doen aan de lijnen van het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht. Handreiking en stappenplan zijn gevolgd.

Ik merk hierbij op dat bij de voorbereiding van de Waterwet reeds is getracht in te spelen op de meest recente ontwikkelingen op het terrein van het toezicht. De nieuwe sturingsfilosofie heeft dus grotendeels al haar doorwerking gevonden in het wetsontwerp zoals dit is ingediend. De MvT legt hiervan op verschillende plaatsen getuigenis af. Het verwondert mij daarom ook niet dat een kritische doorlichting op dit moment niet tot aanmerkelijk gewijzigde inzichten leidt. Bovendien is er de voorbereiding intensief overleg geweest met provincies en waterschappen, hetgeen tot een hoge mate van communis opinio ten aanzien van het voorliggende ontwerp heeft geleid.

De in het wetsontwerp gemaakte inhoudelijke keuzes voor wat betreft de interbestuurlijke toezichtarrangementen geven mij geen aanleiding tot afwijkend commentaar. Bij deze keuzes is mijns inziens recht gedaan aan de bijzondere omstandigheden op het onderhavige beleidsterrein. De gekozen instrumenten zijn noodzakelijk voor het borgen van het bijzondere nationale belang bij het waterbeheer. Het waterbeheer is in de Nederlandse omstandigheden immers in feite randvoorwaardelijk voor onze gehele

samenleving. Hierbij moet uiteraard in de eerste plaats gedacht worden aan de veiligheid, die in het bijzonder bij de waterkeringstaak in het geding is. Dit vergt een adequaat instrumentarium op nationaal en provinciaal niveau. Mijns inzien doet het ontwerp ook recht aan de hierboven geschetste bijzondere relatie provincie – waterschap en aan de primaire rol van de provincie ten aanzien van het toezicht op de waterschappen. Daarom is in het ontwerp ook terecht gekozen voor een getrapte vorm van toezicht waarbij de provincies eerstverantwoordelijk zijn voor de uitoefening van het toezicht op de waterschappen en het rijk zich beperkt tot het uitoefenen van toezicht op de provincies (vroeger in het waterstaatsrecht aangeduid als het oppertoezicht).

Een uitzondering op dit getrapte toezicht vormt de aanwijzingsbevoegdheid als vermeld in art. 3.10 van de ontwerp- Waterwet. Volgens deze bepaling kan de minister ook rechtstreeks aan een waterschapsbestuur een aanwijzing geven indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. In de ambtelijke IPO-reactie wordt hierbij een kritische kanttekening gemaakt (pag.6 sub 3.2.b). Volgens deze reactie zou dit toezichtarrangement wel mogen worden veranderd.

In deze reactie wordt gewezen op de primaire verantwoordelijkheid van de provincies ten aanzien van het toezicht op de waterschappen. Slechts in geval een provincie daarbij in gebreke zou blijven zou er aanleiding zijn voor optreden van de minister. In ieder geval wordt de clausulering van de ministeriele bevoegdheid te ruim geacht.

Ik merk hierbij op, dat het IPO- standpunt, zoals uit het hiervoor onder 3 gestelde blijkt, formeel gezien juist is. Er zijn mijns inziens echter twee argumenten die pleiten voor handhaving van de in art. 3.10 neergelegde bevoegdheid. Dat betreft in de eerste plaats de grote nationale belangen die in het geding kunnen zijn (denk weer aan de veiligheid). Dat betreft in de tweede plaats de noodzaak dat de rijksoverheid over een instrument beschikt om te waarborgen dat tijdig aan internationale verplichtingen kan worden voldaan. Hierbij kan met name gedacht worden aan verplichtingen op grond van Europese richtlijnen (vooral de eerdergenoemde KWR). Dat deze bevoegdheid gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen slechts bij hoge uitzondering gebruikt zal moeten worden, staat buiten kijf. In de VenW rapportage wordt dit ook onderkend (zie pag. 20). Mijns inziens verdient de keuze in het wetsvoorstel derhalve steun.

Een tweede concreet punt uit het wetsvoorstel dat nog aandacht verdient betreft het feit dat in het wetsvoorstel is voorzien in preventieve goedkeuring door de provincie van de waterbeheerplannen van de waterschappen. In het Voorontwerp voor een waterwet was hierin aanvankelijk niet voorzien, juist vanuit de overweging om het preventief toezicht zoveel mogelijk te vervangen door andere sturingsinstrumenten. In het definitieve ontwerp is mede op aandrang van de provincies en waterschappen zelf alsnog in een goedkeuringsbevoegdheid voorzien. Dit in het bijzonder vanuit de noodzaak van het waarborgen van een adequate inpassing van het beleid van het waterschap in de algemene belangen die bij het waterbeheer betrokken zijn. Mij is bekend dat ook de Commissie van Advies voor de Waterstaatswetgeving in haar advies over de Waterwet om die reden op opneming van een preventieve goedkeuring op dit punt had aangedrongen. Ik deel deze keuze om voormelde reden. Ik wijs in dit verband op de uiteenzetting op pag 19/20 in de rapportage van VenW.

5. Het toezichtinstrumentarium in de Waterschapswet

Voor een totaalbeoordeling van het toezicht op de waterschappen wat betreft instrumentarium en praktijk dient uiteraard ook de Waterschapswet in de beschouwing te worden betrokken. In deze organieke wet ligt het toezicht van de provincie op het waterschap verankerd. Dit betreft dus de generieke toezichtinstrumenten. In de aanbiedingsbrief bij de rapportage meldt de minister van Verkeer en Waterstaat dat de interbestuurlijke toezichtarrangementen in de Waterschapswet voor zover deze raakvlak hebben met het wetsvoorstel Waterwet in de rapportage zijn betrokken. Mijns inziens is dit slechts in zeer algemene zin gebeurd, en wel met name voor zover betreft de vraag of specifieke toezichtarrangementen naast de algemene instrumenten noodzakelijk zijn. Dit biedt echter geen zicht op de provinciale uitvoeringspraktijk en geeft dus ook geen totaalbeeld van de door de waterschappen ondervonden toezichtlasten. Terecht stelt de Unie van Waterschappen in de brief van 6 november j.l. dat daartoe dan ook de provinciale praktijk op basis van de provinciale waterschapsreglementen in het onderzoek zou moeten worden betrokken. Dit zou mijns inziens een doorlichting op provinciaal niveau vergen daar het departement niet aangesproken kan worden op de provinciale uitvoeringspraktijk. Het goedkeuringsrecht van de minister ten aanzien van de provinciale waterschapsreglementen is bovendien beperkt tot slechts enkele aspecten daarvan (zie art. 5 Waterschapswet).

Mij is niet bekend in hoeverre de Commissie DIT het tot haar taak rekent om ook de decentrale uitvoeringspraktijk te analyseren. Voor een goede beoordeling van de positie van de waterschappen in dezen zou dit wel wenselijk zijn.

In dit verband wijs ik nog op twee aspecten. In de eerste plaats is het mij uit vroegere ervaring bekend, dat de mate en intensiteit van toezicht door de provincies op de waterschappen per provincie nogal verschilde. De actuele situatie zal op dit punt vermoedelijk overigens wat minder verschillen te zien geven, mede gelet op de uniformerende werking van de Waterschapswet.

In de tweede plaats is door de sterke schaalvergroting bij de waterschappen in veel groter mate dan vroeger sprake van interprovinciale waterschappen. Dit kan dus voor de waterschappen zwaardere toezichtlasten betekenen, aangezien diverse waterschappen met twee of meer provincies te maken hebben. Art. 164

Waterschapswet schrijft voor dat in geval van een interprovinciaal waterschap in het reglement van dat waterschap regels voor de uitoefening van het toezicht moeten worden opgenomen. Bij een evt. nadere doorlichting zouden ook deze regels betrokken dienen te worden.

6. Conclusies

Zoals uit het voorgaande blijkt kan de doorlichting van de ontwerp-Waterwet positief worden beoordeeld. De conclusie dat het ontwerp zoals dit thans voorligt voor wat betreft de toezichtarrangementen geen wijziging behoeft wordt door mij gedeeld. Daar de waterwetgeving in bredere zin nog in ontwikkeling is en in het bijzonder gelet op de nog noodzakelijke wet- en regelgeving ter implementatie van de Waterwet bestaat er echter thans nog geen totaalbeeld omtrent de vormgeving van het toezicht in het waterbeheer.

Voor het verkrijgen van een volledig beeld inzake het toezicht op de waterschappen zou een nadere doorlichting van provinciale regelgeving en toezichtpraktijk op basis van de

Waterschapswet noodzakelijk zijn.

Mr.dr. J.T. van den Berg
Nunspeet, 15 november 2006



Bijlage 3.8.1
Doorlichtingrapportage
BZK

Veiligheidsregio's

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



Datum
9 februari 2007

Ons kenmerk
2006-0000418733

Onderdeel
dgV/dBG/BO

Inlichtingen
Hannelore Stock
T 070-4288130
F 070-4287424

Uw kenmerk

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen
t.a.v. de heer mr.dr. M. Oosting
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Blad
1 van 1

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Onderwerp
definitieve rapportage domein Veiligheid

Hierbij zend ik u conform afspraak de definitieve rapportage van de doorlichting interbestuurlijk toezicht voor het domein veiligheid. De op 31 oktober 2006 aan u toegezonden rapportage is naar aanleiding van uw brief van 9 december 2006 en het visitatiegesprek van 9 januari jl. aangepast. Tot mijn spijt is het niet mogelijk gebleken om de rapportage eerder aan uw commissie te verzenden. Een zorgvuldige verwerking van uw vragen en opmerkingen heeft helaas meer tijd in beslag genomen.

Ik vertrouw erop met deze rapportage aan uw verzoek te voldoen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,


J.W. Remkes

12022007

DOORLICHTING INTERBESTUURLIJK TOEZICHT DOMEIN VEILIGHEID

1.1 Inleiding

Eind 2003 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bestuurlijke werkgroep onder leiding van de commissaris van de Koningin van Groningen, de heer Alders, gevraagd om een strategische discussie te voeren over de rol en organisatie van interbestuurlijk toezicht. Naar aanleiding van de rapportage van de bestuurlijke werkgroep is in de zomer van 2006 het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht¹ aan de Tweede Kamer gezonden. In dit kabinetsstandpunt is een doorlichting van de bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving aangekondigd. De doorlichting wordt door de departementen uitgevoerd onder begeleiding van een externe commissie. De Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht (Commissie DIT) geeft uitvoering aan dit voornemen. De commissie heeft besloten om zich in de eerste fase specifiek te richten op een aantal wetsvoorstellen dat zich in een vergevorderd stadium bevindt. Het wetsvoorstel waarbij de veiligheidsregio wettelijk wordt verankerd hoort daarbij. Daarnaast heeft de commissie er voor gekozen om ook de bestaande wetgeving inclusief het bestaande toezichtarrangement deel te laten uitmaken van de doorlichting. Bij de doorlichting moet de noodzaak van een specifiek verticaal interbestuurlijk toezichtarrangement aangetoond worden.

Het huidige toezichtarrangement kent twee toezichthouders, de minister van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies. De toezichtsrol van de provincies wordt hier, gezien het feit dat de provincies een eigen doorlichting uitvoeren, slechts summier beschreven.

De rapportage is als volgt opgebouwd. Om redenen van overzichtelijkheid en leesbaarheid is er voor gekozen om na een inleidend hoofdstuk, in twee hoofdstukken respectievelijk het huidige toezichtarrangement en het nieuwe toezichtarrangement uitgebreid te beschrijven. Daarbij wordt ingegaan op verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vervolgens wordt de praktijk beschreven van het huidige arrangement. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 het oude en het nieuwe arrangement beoordeeld met behulp van het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders.

1. Interbestuurlijk toezicht

In de rapportage van de bestuurlijke werkgroep Alders wordt het begrip interbestuurlijk toezicht als volgt gedefinieerd: "Het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's (Wet gemeenschappelijke regelingen) en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging (zowel specifieke taken als kwaliteit van bestuur) van de lagere door de hogere overheden.

Het interbestuurlijk toezicht kan zich in twee vormen voordoen:
Het toezicht op de wijze waarop het nalevingstoezicht door het bevoegde (eerstelijns) toezichthoudende bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Het ene (hogere) bestuursorgaan ziet toe op het toezichthoudende werk van het andere (lagere) bestuursorgaan (is ook bekend als tweedelijns toezicht);
Het toezicht dat zich richt op andere taken van bestuursorganen.
Hierbij kan worden gedacht aan het financieel toezicht op de begrotingen van provincies en gemeenten, toezicht binnen de rampenbestrijding, of aan bepaalde onderdelen van het planologisch toezicht, waar bepaalde besluiten van bestuursorganen onderworpen zijn aan toezicht (zoals een bestemmingsplan).

Dit onderscheid kan van betekenis zijn voor de inrichting van het toezichtarrangement, zowel voor de bevoegdheden die nodig zijn, als voor het proces en de methode van uitoefening van het toezicht.

¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300VII, nr. 65

De handreiking van de commissie geeft aan dat de doorlichting vereist dat voor alle betrokkenen – zowel zij die de doorlichting uitvoeren als de commissie die de resultaten moet toetsen – helder is wat wordt verstaan onder het begrip 'interbestuurlijk toezichtarrangement'. De handreiking geeft hier invulling aan door het als volgt te expliciteren en te operationaliseren:

a. In juridisch opzicht:

Het geheel van bevoegdheden en andere instrumenten die in de desbetreffende wetgeving zijn gegeven aan de minister(s) respectievelijk de besturen van de provincies tot het houden van toezicht (in de drieslag: verwerving van informatie; beoordeling van informatie; interventie), en de daarmee overeenkomende verplichtingen van provincies, gemeenten, Wgr-regio's en waterschappen tot het verstrekken van informatie en het afleggen van verantwoording anderszins aan de minister(s) respectievelijk de besturen van de provincies
NB: onder deze definitie zijn daarmee, meer specifiek, begrepen de bevoegdheden tot interventie, door preventief en/of repressief optreden;

b. In organisatorisch opzicht:

Het geheel van organisatorische voorzieningen (als: structuur; omvang menskracht) ten behoeve van dit toezicht.

In de rapportage wordt deze definitie gehanteerd.

HOOFDSTUK 2 HUIDIGE ARRANGEMENT

2.1 Historische schets

Het toezicht op de brandweer kent een lange geschiedenis die terug grijpt tot de oprichting van de Inspectie voor het Brandweerwezen in 1942. De laatste grote organisatorische wijzigingen in het toezichtarrangement hebben in 1995 plaatsgevonden. Deze wijzigingen komen voort uit de gedachte dat de minister verantwoordelijk is voor het beleidsveld openbare veiligheid. Hij draagt op grond van zijn politieke verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid en voor het binnenlands bestuur niet enkel zorg voor een samenhangend beleid op het terrein van openbare veiligheid op centraal niveau, maar ook voor afstemming van het centraal op het decentraal niveau. Vanuit deze verantwoordelijkheid is hij ook medeverantwoordelijk voor het effectief en kwalitatief adequaat functioneren van de brandweer en de rampenbestrijdingsorganisatie. Dat veronderstelt dat hij een activerende en toetsende functie kan vervullen in de richting van andere overheden. Het gaat er om met behoud van ieders verantwoordelijkheid tot een zo goed mogelijke openbare veiligheidszorg te komen.² Dit heeft ertoe geleid dat de vijf districtsinspecties voor het brandweerwezen zijn opgeheven en zijn opgegaan in één kleine rijksinspectie: de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.³ Ter uitvoering van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000- 2004, "De keten gesmeed"⁴, naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding op de Rampenbestrijding⁵, is het toezichtarrangement op de brandweezorg en rampenbestrijding door de regering aangescherpt. In het kader van deze aanscherping is de toezichtstaak van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, die in 2002 met de Inspectie voor de Politie is opgegaan in de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) uitgebreid met een periodieke algemene doorlichting van de voorbereiding op de rampenbestrijding⁶. Ook is per 1 juli 2004 de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding in werking getreden. Met deze wet werden wijzigingen aangebracht in de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) en de Wet ambulancevervoer. In het Beleidsplan Crisisbeheersing is aangekondigd dat de Inspectie OOV zal worden belast met het toezicht op de crisisbeheersing op centraal en decentraal niveau.⁷

Wat betreft reikwijdte van het toezicht op de brandweezorg geldt, is naar aanleiding van het rapport van de Commissie Onderzoek cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, het toezicht op de uitvoering van brandweertaken door de gemeente aangescherpt door wijziging van artikel 19 van de Brandweerwet. Daarmee is uitvoering gegeven aan een aanbeveling van deze commissie tot het creëren van een bevoegdheid om in voorkomend geval onderzoek te doen naar de wijze waarop een bestuursorgaan taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp uitvoert. Daarvóór kon, uitgezonderd incidentenonderzoek, voornamelijk onderzoek worden gedaan in het kader van het algemeen belang.

2.2 Inventarisatie huidig toezichtarrangement op OOV-domein

Interbestuurlijk toezicht op het beleidsterrein openbare orde en veiligheid is onder te verdelen in toezicht op twee deeldomeinen. Ten eerste het deeldomein brandweezorg (het geheel aan taken dat uit de Brandweerwet 1985 voortkomt), ten tweede het deeldomein rampenbestrijding (het geheel aan taken dat voortvloeit uit de Wet rampen en zware ongevallen).

² Kamerstukken II, 1994-1995, 23 804, nr.5

³ Stb. 1995, 431

⁴ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 956, nr. 1-2

⁵ Kamerstukken II, 2000/01, 27 795, nr. 1-2

⁶ Kabinetstandpunt Vuurwerkramp, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 157, nr. 20

⁷ Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, kamerstukken II, 2003-2004, 29 668, nr. 1

De objecten van toezicht op de domeinen brandweezorg en rampenbestrijding zijn de brandweerregio's, de gemeentelijke brandweerkorpsen, gemeenten en gemeentelijke diensten, provincies, waterschappen, de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen (GHOR) en de politie.

Als gevolg van de definitie van interbestuurlijk toezicht die de commissie hanteert, valt het toezicht dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) houdt op de kwaliteit van de politiezorg en het politieonderwijs buiten de doorlichting. De definitie van de commissie ziet uitsluitend toe op de verhoudingen in de bestuurlijke hoofdstructuur (rijk, provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr en waterschappen)

2.3 Algemene beschrijving huidige toezichtarrangement

2.3.1 Deeldomein brandweezorg

Ingevolge artikel 1 van de Brandweerwet 1985 dient iedere gemeente te beschikken over een gemeentelijk brandweerkorps waarvan de organisatie, de taak en het beheer per verordening is vastgesteld. Daarnaast zijn de gemeenten wettelijk verplicht op basis van een gemeenschappelijke regeling binnen wettelijk vastgestelde territoriale grenzen een regionale brandweer in te stellen en in stand te houden.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een adequaat systeem van brandweezorg. Hij draagt zorg voor wet- en regelgeving waarin de taken met betrekking tot de brandweezorg zijn gedefinieerd en kaders zijn gesteld voor de inrichting en het functioneren van de brandweezorg. De minister is verantwoordelijk voor brandweeropleidingen, voor het vaststellen van het reglement voor rijksexamens voor brandweeropleidingen en het afgeven van brandweerdiploma's.

Toezicht op de brandweezorg

Namens de minister houdt de Inspectie OOV toezicht op de brandweezorg. Het betreft een tweeledige taak, wettelijk vastgelegd in artikel 19, eerste lid, onder a en b, van de Brandweerwet 1985⁹. Ingevolge dit artikel houdt de Inspectie OOV toezicht op de wijze waarop een bestuursorgaan uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, zwaar ongeval of ramp. Ook verricht zij onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp, tenzij de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een dergelijk onderzoek instelt. Op grond van artikel 25 van het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid hebben de Inspectie OOV (en andere inspecties) en de OvV, om de onderlinge verhoudingen nader te preciseren en samenloop van incidentonderzoeken te voorkomen, op 20 juni 2006 een protocol afgesloten.

2.3.2 Deeldomein rampenbestrijding

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. Daaronder valt ook de voorbereiding van de geneeskundige hulpverlening bij rampen. 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. Het rampenplan bevat voorts een organisatieoverzicht en een actueel waarschuwings- en afsprakenschema voor een snel en adequaat optreden in rampsituaties.

De burgemeester stelt rampbestrijdingsplannen vast. Het rampbestrijdingsplan is een operationeel plan voor de bestrijding van een specifiek ramptype binnen de gemeente waarvan de aard, plaats en gevolgen te voorzien zijn.

Omdat veiligheidsproblemen dikwijls het gebied van de afzonderlijke gemeenten overstijgen en specialistische kennis vragen, wordt de voorbereiding daarop in groter

⁹ Zie bijlage 1 voor wetsartikelen.

verband aangepakt. De organisatie van de rampenbestrijding is daarom georganiseerd op het regionaal niveau. Kenmerkend voor rampenbestrijding is dat de operationele hulpverleningsdiensten brandweer, politie, GHOR en gemeentelijke diensten, in voorkomend geval vanuit de dagelijkse praktijk dienen op te schalen naar grootschalig optreden. De regionale brandweer is de spil van de rampenbestrijdingsorganisatie. Zij heeft een coördinerende taak bij de bestrijding van een zwaar ongeval of ramp en de voorbereiding daarop. Daarnaast heeft zij ook (brandweezorg)taken in de zin van opleidingen, oefeningen en beheer van materieel en de instandhouding van de regionale alarmcentrale.

Het bestuur van de regionale brandweer coördineert de voorbereiding van de rampenbestrijding. In dat verband heeft het bestuur de taak om eens in de vier jaar een regionaal beheersplan vast te stellen, waarin het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding, de benodigde capaciteit en de kwaliteit van de organisatie wordt vastgelegd. Het beheersplan bestrijkt daarmee de gehele keten van de rampenbestrijding en is kaderstellend voor de bijdragen van de afzonderlijke disciplines (brandweer, GHOR en politie). Ook stelt het bestuur van de regionale brandweer eens in de vier jaar een organisatieplan vast op grond van artikel 4a van de Brandweerwet. Het organisatieplan bevat de operationele prestaties van de brandweer die nodig zijn om uitvoering te geven aan het beheersplan. Daarnaast is het bestuur van de regionale brandweer verantwoordelijk voor de opstelling, vaststelling en verzending van de bestuurlijke rapportage op basis van het beheersplan. De regionale bestuurlijke rapportages aangevuld met een verslag van de uitvoering van de provinciale rol en taken en die van waterschappen op het terrein van de rampenbestrijding vormen de basis voor de jaarlijkse bestuurlijke rapportage van de commissaris van de Koningin (cdK) aan de minister van BZK.

Op grond van artikel 6 van de Wrzo stelt de cdK eenmaal per vier jaar een provinciaal coördinatieplan vast. Hierin is onder meer opgenomen hoe de inzet van diensten en organisaties bij bestrijding van een ramp of zwaar ongeval op provinciaal niveau verloopt.

De GHOR neemt in de rampenbestrijdingsorganisatie een bijzondere plaats in. De gemeenten zijn op grond van de Wghor verplicht een gemeenschappelijke regeling te treffen inzake de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarop. Het bestuur van de regio heeft als aparte taak het organiseren van de geneeskundige hulpverlening in de regio voor zware ongevallen en rampen. Om deze taak uit te voeren richt het bestuur een GHOR-organisatie in. De GHOR wijkt als organisatie af van diensten als brandweer en politie. De GHOR is namelijk niet een staande organisatie die aan dagelijkse hulpverlening doet.

Aan het hoofd van de GHOR-organisatie staat de Regionaal geneeskundig functionaris (RGF). De RGF maakt namens het bestuur van de regio afspraken met de in de regio aanwezige gezondheidsinstellingen en zorgaanbieders over hun voorbereiding op en inzet bij zware ongevallen en rampen. Naast deze voorbereidende taak heeft de RGF ook een repressieve taak; leiding geven aan de operationele organisatie in geval van een zwaar ongeval of een ramp. In geval dat er feitelijke moet worden opgetreden bij een zwaar ongeval of een ramp heeft de RGF aan zijn eigen bureaucapaciteit niet genoeg. Dan moet hij worden ondersteund door een groep competente functionarissen, die een coördinerende, regisserende en sturende taak hebben bij de repressie van het ongeval of de ramp. Deze functionarissen krijgen van de zijde van het bestuur ook als zodanig een aanstelling. Het is in de praktijk gebruikelijk dat medewerkers van zorginstellingen deze functies in geval van een zwaar ongeval of ramp onder gezag van de burgemeester uitoefenen. Medewerkers met een GHOR-functie vallen wat betreft hun inzet, vakbekwaamheid, opleiding en geoefendheid onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de regio en operationeel onder aansturing van de RGF.

De minister van BZK is op rijksniveau verantwoordelijk voor het systeem van de rampenbestrijding. Hij draagt zorg voor de wet- en regelgeving en scheidt (organisatorische, materiële en deels financiële) randvoorwaarden opdat alle

12022007

verantwoordelijke besturen en operationele diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Daarnaast neemt hij een gedeelte van de kosten voor zijn rekening (Brede doeluitkering rampenbestrijding) en treft hij aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden. De minister rapporteert tenminste eens per vier jaar aan de Tweede Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop (art. 10 f Wrzo) op basis van de door de regio's en de cdK geleverde rapportages. Via het Nationaal Coördinatiecentrum, het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding levert de minister van BZK een bijdrage aan de rampenbestrijding.

De beheerders van waterstaatswerken (waterschappen, Rijkswaterstaat en lagere overheden) zijn verplicht ten minste eens in de vier jaar een calamiteitenplan op te stellen (art. 69 Waterstaatswet 1900). Het toesturen van het calamiteitenplan aan GS wordt geregeld in de Waterstaatswet⁹. In de Wrzo staat de verplichting van het college van B&W om het gemeentelijk rampenplan af te stemmen met het calamiteitenplan.

Voor de responsfase geldt dat bij calamiteiten (gevaar voor waterstaatswerken) de dijkgraaf wordt aangestuurd door gedeputeerde staten, en in tweede instantie door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Een en ander is thans nog geregeld in paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900, maar zal bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Waterwet (Kamerstukken II 2006/07, 30 818) daarin opgaan. Ingevolge artikel 72, eerste lid, Waterstaatswet 1900 (artikel 5.23, eerste lid, Waterwet) is het waterschapsbestuur als beheerder bevoegd om in situaties waarin de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken, de maatregelen te treffen die het nodig oordeelt. Bestaat er geen tijd om het bestuur bijeen te roepen, dan komt deze bevoegdheid op grond van artikel 96 Waterschapswet toe aan de voorzitter (dijkgraaf) van het waterschap. Van de uitoefening van deze bevoegdheden geeft het waterschap onverwijld kennis aan gedeputeerde staten; gedeputeerde staten informeren de Minister van Verkeer en Waterstaat (art. 73, eerste lid, Waterstaatswet 1900 / art. 5.23, tweede lid, Waterwet).

Indien het waterschap naar het oordeel van gedeputeerde staten ten onrechte niet of onvoldoende optreedt bij gevaar, dan kunnen zij (of ingeval van tijdgebrek de Commissaris der Koningin) het waterschap daartoe een aanwijzing geven (artikel 74, eerste lid, Waterstaatswet 1900 / art. 5.24, eerste lid, jo art. 3.9, eerste lid, Waterwet). Maakt gedeputeerde staten hier naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat ten onrechte geen of onvoldoende gebruik van, dan is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd om het waterschap een aanwijzing te geven (artikel 75, eerste lid, Waterstaatswet 1900 / artikel 5.24, derde lid, jo art. 3.10, eerste lid, Waterwet). Artikel 76 Waterstaatswet 1900 (art. 5.24 jo 3.9, vierde lid, en 3.10, vierde lid, Waterwet) geeft aan gedeputeerde staten en de Minister een indeplaatsstredings-bevoegdheid voor maatregelen ter uitvoering van hun aanwijzing aan het waterschap.

Toezicht op de rampenbestrijding

Het toezicht op de (voorbereiding van de) rampenbestrijding wordt uitgeoefend door de provincies en het rijk. De minister van BZK ziet op grond van de artikelen 19 en 19a van de Brandweerwet 1985 toe op de bestuursorganen die tot taak hebben het voorkomen van, de voorbereiding op en de bestrijding van branden, ongevallen en rampen. Ook heeft de minister als taak het verrichten van onderzoek naar een brand, ongeval of ramp, tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid (OvV) een dergelijk onderzoek instelt en het periodiek toetsen van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Op grond van artikel 25 van het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid hebben de Inspectie OOV (en andere inspecties) en de OvV, om de onderlinge verhoudingen nader te preciseren en samenloop van

⁹ Door het ministerie van V&W zal het toezichtarrangement zoals geregeld in de Waterstaatswet worden gemotiveerd.

incidentonderzoeken te voorkomen, op 20 juni 2006 een protocol afgesloten. De minister heeft de Inspectie OOV met eerdergenoemde taken belast. De provincies houden op grond van de artikelen 7 tot en met 10 van de Wrzo toezicht op de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding.

Toezicht door de Inspectie OOV

De Inspectie OOV toetst (zodanig in samenwerking met de andere betrokken rijksinspecties van VROM, V&W, SZW en VWS) of de gemeenten, (brandweer- en GHOR-) regio's, provincies, waterschappen en rijksdiensten adequaat zijn voorbereid op mogelijke rampen en zware ongevallen. Wat op dat gebied in de gemeentelijke, regionale en provinciale planfiguren is neergelegd geldt daarbij als uitgangspunt. De focus van de Inspectie OOV is voornamelijk gericht op het operationeel vermogen van de parate diensten; de Inspectie OOV kijkt of de plannen in de praktijk ook waargemaakt kunnen worden.

Toezicht door de Inspectie OOV en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld waaraan het bestuur van de regio moet voldoen bij het invullen van de GHOR-organisatie (art. 8 Wghor). De minister van BZK stelt deze eisen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een goede organisatorische voorbereiding op zware ongevallen en rampen. Hij stemt de GHOR-eisen af met de minister van VWS. De minister van VWS van zijn kant is verplicht onder andere op grond van de Wet toelating gezondheidsinstellingen ziekenhuizen en ambulancediensten om zich voor te bereiden op een zwaar ongeval of ramp.

De Inspectie OOV en IGZ doen, in onderlinge afstemming, langs bovengenoemde lijnen periodiek onderzoek in de regio's naar de organisatiegraad van de geneeskundige hulpverlening en het niveau van oefendheid. De Inspectie OOV let daarbij op het niveau van organisatorische voorbereiding door de regio. De IGZ ziet toe op de kwaliteit van het geneeskundig handelen.

Toezicht door de provincies

De provincies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding door de gemeenten en de regionale hulpverleningsdiensten. Gedeputeerde Staten toetsen de planmatige voorbereiding (gemeentelijk rampenplan, regionaal beheersplan, organisatieplan en calamiteitenplan waterstaatswerken). De cdK toetst de rampbestrijdingsplannen.

Verhouding provinciaal toezicht en rijkstoezicht

Het toezicht door het rijk is complementair aan het toezicht dat de provincies uitoefenen. De provincies richten zich op de planvorming, terwijl de Inspectie OOV zich richt op de kwaliteit en de effectiviteit van het hele stelsel van de brandweezorg en de rampenbestrijding in de praktijk. De minister, de cdK's en het IPO hebben hiertoe een protocol afgesloten.

2.4 Inhoud van het toezicht

2.4.1 Verwerving van informatie

Op rijksniveau

De Inspectie OOV verzamelt informatie over de kwaliteit van de uitvoering van taken door de brandweer, GHOR en andere onderdelen (politie, gemeentelijke diensten) van de rampenbestrijdingsorganisatie. Hiervoor wordt allereerst gebruik gemaakt van publieke verantwoordingsinformatie en informatie die afkomstig is van andere vormen van controle of toezicht. Daarnaast wordt informatie verzameld door het houden van interviews en het toesturen van checklists en enquêteformulieren aan toezichtobjecten. Om de kwaliteit van de informatie te kunnen verifiëren en vast te stellen of processen en procedures in praktijk het gewenste resultaat opleveren, kijkt de Inspectie OOV ook 'op de werkvloer' (reality checks), onder andere door middel van simulaties die als toezichtinstrument gebruikt worden bij de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR).

Op provinciaal niveau

De provincie heeft geen specifieke bevoegdheden om feitelijk onderzoek te verrichten bij gemeenten en regio's. Ze is afhankelijk van de door gemeenten en regio's verstrekte plannen, rapportages en andere informatie.

Informatieverplichting bij het toezicht vanaf rijksniveau

Voor het deeldomein brandweezorg geldt dat er geen sprake is van een structurele informatieverplichting, zoals het jaarlijks toezenden van stukken e.d. Voor het deeldomein rampenbestrijding geldt dat het provinciaal coördinatieplan eens in de vier jaar aan de minister van BZK gestuurd moet worden op grond van artikel 6 van de Wrzo. De cdK is daarnaast verplicht de minister van BZK jaarlijks te informeren over de stand van zaken van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Hij doet dit mede op basis van de rapportages die hij ontvangt van het bestuur van de regionale brandweer.

In artikel 19 lid 2 en lid 3 van de Brandweerwet 1985 is voor bestuursorganen van een provincie, een gemeente, een lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld of een ander openbaar lichaam, een verplichting opgenomen de door de minister van BZK aangewezen ambtenaren de inlichtingen te verstrekken die zij redelijkerwijs nodig hebben in verband met de uitvoering van het toezicht op de voorbereiding op een brand, ongeval of ramp of een onderzoek naar een brand, ongeval of ramp.

Op basis van artikel 20 lid 1 en lid 2 van de Brandweerwet 1985 hebben de door de minister van BZK bij AmvB aangewezen ambtenaren ter uitvoering van de toezichtstaken genoemd in artikel 19 lid 2 en lid 3 vrije toegang tot alle plaatsen voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Zij zijn daarbij tevens bevoegd alle benodigde uitrustingsstukken en hulpmiddelen die zij op deze plaatsen aantreffen mee te nemen en daarvan op zodanige wijze gebruik te maken als zij voor een goede vervulling van hun taak noodzakelijk achten.

Informatieverplichting bij het toezicht vanaf provincieniveau

Op grond van de artikelen 3 en 4 van de Wrzo bestaat er een verplichting voor het college van B&W en de burgemeester om het rampenplan en de rampbestrijdingsplannen respectievelijk toe te zenden aan gedeputeerde staten en de cdK, de hoofdofficier van justitie alsmede aan de bestuursorganen die binnen de gemeentegrenzen belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg, indien het plan voor de waterstaatszorg van belang is.

Ingevolge artikel 5 van de Wrzo is het bestuur van de regionale brandweer verplicht het beheersplan, het organisatieplan en de wijzigingen daarop toe te zenden aan gedeputeerde staten, en ter kennisneming aan de cdK, alsmede aan de bestuursorganen die de regio belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg.

De beheerders van waterstaatswerken zijn op basis van artikel 70 van de Waterstaatswet 1900 verplicht om het calamiteitenplan toe te zenden aan gedeputeerde staten.

2.4.2 Beoordeling informatie

Op rijksniveau

Door de positionering van de Inspectie OOV rechtstreeks onder de secretaris-generaal van BZK, is er sprake van scheiding tussen toezicht en beleid. Daarmee is een belangrijke organisatorische voorwaarde geschapen voor een onafhankelijke informatieverzameling en oordeelsvorming. Op basis van de verzamelde en gevalideerde informatie vormt de Inspectie OOV een oordeel over het functioneren van de betrokken organisaties. Het oordeel van de Inspectie OOV concentreert zich enerzijds op het presterend vermogen en de condities die daarvoor nodig zijn en anderzijds op het effectief functioneren. Dat wil zeggen of de gewenste prestaties onder praktijkomstandigheden worden gerealiseerd.

12022007

De Inspectie OOV gebruikt als beoordelingskader wet- en regelgeving. Daar waar wettelijke normen ontbreken, hanteert de Inspectie OOV de normen uit richtlijnen, zoals referentiekaders en leidraden, zoals de leidraad Operationele Prestaties en de leidraad Maatrap. In principe is normstelling een beleidsverantwoordelijkheid. Desondanks kan het voorkomen dat meetbare normen ontbreken. In dat geval formuleert de Inspectie OOV, in overleg met de betrokken koepelorganisaties en het verantwoordelijke departement, de normen die voor onderzoek worden gehanteerd. Ook houdt de Inspectie OOV rekening met het door het verantwoordelijke bestuur vastgestelde veiligheidsniveau. De Inspectie OOV formuleert haar oordeel in de vorm van conclusies en aanbevelingen, waarbij de aanbevelingen worden geadresseerd aan de verantwoordelijke besturen, de betrokken organisaties (bijvoorbeeld Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding) en de minister.

Op provinciaal niveau

De provincie beoordeelt of de gemeenten, de regionale hulpverleningsdiensten en de waterschappen de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding tijdig, naar behoren, inhoudelijk consistent en in onderlinge samenhang hebben verricht. Om de rampenplannen, rampbestrijdingsplannen, beheersplannen, bestuurlijke rapportages adequaat te kunnen toetsen is een eenduidig toetsingskader belangrijk. Dit toetsingskader is vastgelegd in het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding.

2.4.3 Interventie

Op rijksniveau

De minister van BZK (en daarmee ook de Inspectie OOV) heeft in het huidige toezichtarrangement op beide deeldomeinen, anders dan de generieke instrumenten (schorsing/vernietiging en taakverwaarlozing) geen interventie-instrumenten.

Op provinciaal niveau

Bij het toezicht op de planvorming staan de provinciale bestuursorganen op basis van de Wrzo en de Waterstaatswet 1900 als toezichthouder een aantal interventie-instrumenten ter beschikking.

- Rampenplan: GS kan na overleg aanwijzingen geven over noodzakelijke wijzigingen en in het uiterste geval het plan namens het college van B&W vaststellen.
- Rampbestrijdingsplan: cdK kan na overleg aanwijzingen geven over noodzakelijke wijzigingen en in het uiterste geval het plan namens de burgemeester vaststellen.
- Beheersplan: GS kan na overleg aanwijzingen geven over noodzakelijke wijzigingen en in het uiterste geval het plan namens het bestuur van de regionale brandweer vaststellen. De cdK kan aanwijzingen geven met betrekking tot de juiste uitvoering van het plan.
- Organisatieplan: GS kan na overleg aanwijzingen geven over noodzakelijke wijzigingen of in het uiterste geval het plan namens het bestuur van de regionale brandweer vaststellen.¹⁰

2.5 Opvatting over de rol van de toezichthouder

Toezicht is een essentieel onderdeel van de Nederlandse besturingssystematiek. Het vindt zijn oorsprong in het concept van 'de gedecentraliseerde eenheidsstaat' van Thorbecke. Dit concept vormt de basis voor de organisatie en inrichting van het binnenlandse bestuur in Nederland. Toezicht is in de visie van Thorbecke een essentieel onderdeel van het stelsel van checks and balances en van de bestuurlijke verantwoording in het binnenlands bestuur. Het toezicht is een middel om met de

¹⁰ Bij verwijzing in het beheersplan naar onderliggende organisatieplannen van brandweer en GHOR zijn ook deze plannen aan provinciaal toezicht onderworpen.

externe effecten van de autonomie van gemeenten en provincies om te kunnen gaan. Ook in de hedendaagse samenleving is toezicht een voorwaarde om te kunnen decentraliseren.

Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor veiligheid en openbaar bestuur hanteert de minister van BZK het motto "aanjagen, bijspringen en ingrijpen" (Beleidsagenda begroting BZK 2006). Dit motto is ook leidend voor de wijze waarop de minister van BZK het toezicht beschouwt. Het toezicht moet van betekenis zijn voor de betrokken bestuursorganen op de verschillende niveaus, het veld en de samenleving. Betrokken partijen moeten profijt ondervinden van toezicht (toezicht is voor iedereen). De minister en de Inspectie OOV hechten er aan dat (vertegenwoordigers van) de verantwoordelijke besturen en organisaties betrokken zijn bij de risico-analyse die ten grondslag ligt aan het werkplan. Dat laat onverlet dat de Inspectie onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt (toezicht is van de minister). Deze rolopvatting is verder beschreven en uitgewerkt in het Meerjarenbeleidsplan 2006-2008 Progressie in Toezicht. Met inachtneming van de verantwoordelijkheid van gemeenten en regio's voor de brandweerzorg en rampenbestrijding en rekening houdend met de professionaliteit van de betrokken organisaties beoordeelt de minister het werkplan van de Inspectie OOV op effectiviteit en resultaatgerichtheid. Aansluitend stuurt de minister het werkplan naar de Tweede Kamer. Namens de minister wordt het werkplan breed verspreid naar de verantwoordelijke besturen en de betrokken organisaties. Dat draagt bij aan transparant toezicht.

De rapportages van de Inspectie OOV zijn in eerste instantie bedoeld om de betrokkenen een spiegel voor te houden en aan te zetten tot verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering. Indien het oordeel van de Inspectie OOV daartoe aanleiding geeft beraadt de minister zich op maatregelen. De aard van deze maatregelen is divers en loopt uiteen van stimulerende, voorwaardenscheppende maatregelen, bestuurlijk overleg tot aanpassing van wet- en regelgeving. Op deze wijze wordt toezicht niet gebruikt om af te rekenen, maar om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de veiligheid in het land.

Naast kwaliteitsverbetering heeft het rijkstoezicht ook een convergerende functie. Door de lokale beleidsvrijheid is er verschil in het functioneren van gemeenten en regio's. Doordat het toezicht de verschillende prestaties transparant maakt, kan van goede voorbeelden een uniformerende werking uitgaan en wordt verantwoordelijke besturen, democratische controle organen en operationele diensten de gelegenheid geboden om passende maatregelen.

Binnen de beleidskaders van de minister past ook dat de Inspectie OOV expertise beschikbaar stelt, expert-meetings organiseert en good/best practices onder de aandacht brengt.

2.6 Organisatie van het toezicht

Op rijksniveau

De minister van BZK is bij wet met de toezichtstaken belast. De minister heeft bij het Organisatiebesluit BZK, de Inspectie OOV belast met zijn interbestuurlijke toezichtstaken. De Inspectie OOV omvat 54 fte.

De Inspectie OOV is binnen het ministerie van BZK zo hoog mogelijk gepositioneerd, dat wil zeggen direct onder de secretaris-generaal en daarmee gescheiden van het beleid. Daarmee is gewaarborgd dat de Inspectie OOV onafhankelijk is in haar oordeelsvorming.

Op provinciaal niveau

De provincies beschikken over een ambtelijk apparaat om de toetsing van de planvorming te kunnen uitvoeren. Zij krijgen hiervoor een financiële bijdrage van het rijk.

2.7 Raakvlakken met andere toezichtarrangementen

2.7.1 Interbestuurlijke raakvlakken

Deeldomein brandweezorg

Het toezichtarrangement op de brandweezorg kent een raakvlak met het toezicht van de VROM-Inspectie op de verlening door gemeenten van gebruiksvergunningen (waarbij brandveiligheid een belangrijk aspect is). Beide inspecties werken op dat terrein samen. De VROM-Inspectie heeft onlangs samen met de Inspectie OOV daarover gerapporteerd in de '*Landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2003-2004*'.

Deeldomein rampenbestrijding

De minister van VROM (toezicht op de kernongevallenbestrijding en milieu-incidenten) en de ministers van V&W (toezicht op water, veiligheid in transportsector) en VWS (geneeskundig handelen) dragen verantwoordelijkheid voor beleidsterreinen die raakvlakken hebben met de rampenbestrijding. Om die verantwoordelijkheid waar te maken oefenen zij, althans de rijksinspecties die onder hen ressorteren, interbestuurlijk, maar ook nalevings- en uitvoeringstoezicht uit. De raakvlakken van het OOV-domein met deze deelterreinen worden in de praktijk van het toezicht erkend en gebruikt door met de verantwoordelijke inspecties onder coördinatie van de Inspectie OOV samen te werken bij de ADR.

2.7.2 Andere raakvlakken

De Inspectie OOV houdt, namens de ministers van BZK en Justitie, tevens toezicht op de politiezone en het politieonderwijs. Hoewel dit toezicht de vorm heeft van uitvoeringstoezicht zijn er raakvlakken met het interbestuurlijke toezicht op de rampenbestrijding. De politie heeft namelijk taken op het gebied van de rampenbestrijding.

2.8 Toepassing van de generieke instrumenten

2.8.1 Schorsing en vernietiging

Op het terrein van openbare orde en veiligheid is in de periode van 1993 tot 2005 één keer besloten tot schorsing en uiteindelijk tot spontane vernietiging van een besluit.

Besluit tot vernietiging van besluit gemeenteraad Boxmeer

Het betreffende besluit van de gemeenteraad Boxmeer uit 2002 handelde over de verzelfstandiging van een brandweerpost binnen de brandweerorganisatie van de gemeente Boxmeer. Er is tot schorsing overgegaan om de werking van het besluit te voorkomen, hangende het onderzoek naar de vraag of er sprake was van een zodanige strijd met het recht of het algemeen belang dat vernietiging gerechtvaardigd was. Bij Koninklijk Besluit werd dit besluit vernietigd, omdat de splitsing een effectieve bestrijding van branden en andere calamiteiten in de gemeente ernstig zou bemoeilijken. Ook vanwege strijd met artikel 1 van de Brandweerwet 1985 waarin is bepaald dat elke gemeente maar één brandweerorganisatie kent werd het besluit in strijd met het recht dan wel met het algemeen belang geacht.

De gemeenteraad van Boxmeer en het college van burgemeester en wethouders is, naar aanleiding van deze constatering, gelegenheid geboden tot overleg met een vertegenwoordiging van het Ministerie van BZK. Daar de gemeenteraad naar aanleiding van dit overleg geen reden zag het raadsbesluit alsnog in te trekken is vervolgens besloten het besluit te vernietigen wegens strijd met het recht en het algemeen belang.

2.8.2 Taakverwaarlozing

Het generieke instrument bij taakverwaarlozing is nooit toegepast.

Zie hoofdstuk 5 voor de motivering waarom deze generieke instrumenten niet toereikend zijn.

HOOFDSTUK 3 NIEUWE ARRANGEMENT

3.1 Inventarisatie nieuwe toezichtarrangement op OOV domein

Het huidige stelsel voor de brandweezorg, de GHOR en de bestrijding van rampen en zware ongevallen wordt vervangen door taken en bevoegdheden te beleggen bij het regionale bestuur van de veiligheidsregio. Hiervoor is een wetsvoorstel opgesteld dat de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) integreert. De veiligheidsregio wordt in het wetsvoorstel tevens belast met crisisbeheersing. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's¹¹ en het Beleidsplan crisisbeheersing¹².

Gelet op de samenvoeging van taken voor het regionale bestuur wordt hieronder een geïntegreerde beschrijving gegeven van het domein brandweezorg, rampen en crisis.

3.2 Algemene beschrijving nieuwe toezichtarrangement

3.2.1 Domein brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing

In het wetsvoorstel wordt het college van burgmeesters en wethouders verplicht om een aantal taken met betrekking tot de brandweezorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing bij gemeenschappelijke regeling over te dragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. De huidige brandweeregio's en de regio's voor geneeskundige hulpverlening worden geïntegreerd.

Er is geen sprake meer van een gemeentelijke brandweer. Het wetsvoorstel gaat uit van één brandweerorganisatie voor de gehele regio met één commandant als leidinggevende. Eén organisatie biedt de beste perspectieven op een uniform, hoog kwaliteits- en prestatieniveau zowel bij de voorbereiding op, de bestrijding van als de nazorg bij rampen en crises. Het instellen en in stand houden van de organisatie belast met de brandweer en de voorbereiding op de bestrijding van branden is als taak neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio.

Op het gebied van de rampen- en crisisbeheersing is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor de voorbereiding en de organisatie. Verder is zij verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van een GHOR en de inventarisatie en advisering m.b.t. risico's van rampen en crises.

In het wetsvoorstel is de planvorming vereenvoudigd en ligt het accent op de kwaliteit van de totale taakuitvoering met inbegrip van (zo nodig) door de minister van BZK vast te stellen landelijke beleidsthema's. In het nieuwe stelsel van de veiligheidsregio's wordt de planvorming in zijn geheel naar het regionale niveau getild. De gemeentelijke rampenplannen, het provinciale coördinatieplan, de bestuurlijke rapportage, het regionale beheersplan en het regionale organisatieplan vervallen evenals de algemene verplichting rampbestrijdingsplannen vast te stellen. Het bestuur van veiligheidsregio stelt tenminste eens in de vier jaar op basis van het risicoprofiel van de regio een beleidsplan vast, waarin, mede op basis van de inbreng van de gemeenten, het beleid is vastgesteld ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt verder tenminste eens in de vier jaar een crisisplan vast, waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven. De functie van het rampbestrijdingsplan wordt overgenomen door het crisisplan. Alleen ten aanzien van een bepaalde categorie inrichtingen waarvoor de plicht voortvloeit uit Europese regelgeving (Seveso II) blijft het rampbestrijdingsplan bestaan. In het wetsvoorstel is het regionale bestuur verantwoordelijk voor de rampbestrijdingsplannen. De Inspectie OOV ziet volgens het wetsvoorstel toe op de

¹¹ Kamerstukken II 2001-2002, 27575, nr. 9

¹² Kamerstukken II TK 2003-2004, 29 688, nr. 1

taakuitvoering door het regionale bestuur. Hieronder valt ook de taak voor de totstandkoming van het rampbestrijdingsplan in het kader van Seveso II.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het systeem van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hij draagt zorg voor de wet- en regelgeving en scheidt (organisatorische, materiële en deels financiële) randvoorwaarden opdat alle verantwoordelijke besturen en operationele diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Via het Nationaal Crisis Centrum, het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding levert de minister van BZK een bijdrage aan de rampenbestrijding.

In de nieuwe opzet van vereenvoudiging van planvorming en kwaliteitseisen staat de relatie tussen minister en het regionale bestuur in een verstevigde positie centraal. De sturing van de rijksoverheid richt zich voornamelijk op het waarborgen van een minimaal kwaliteitsniveau en de minister heeft de mogelijkheid om landelijke beleidsdoelstellingen vast te stellen. Mede in het licht hiervan gaat de minister periodiek overleg voeren met de voorzitters van de veiligheidsregio's. Daarnaast worden de brandweercommandant en de directeur GHOR bij koninklijk besluit benoemd, geschorst en ontslagen.

In het nieuwe wetsvoorstel Waterwet van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijft gehandhaafd dat de beheerders van waterstaatswerken (waterschappen, Rijkswaterstaat en lagere overheden) verplicht zijn tenminste eens in de vier jaar een calamiteitenplan op te stellen. (conform art. 69 Waterstaatswet 1900). In het voorstel voor de Waterwet zal het toesturen van het calamiteitenplan aan GS echter vervallen¹³.

In het wetsvoorstel Veiligheidsregio's blijft de verplichting tot afstemming met het calamiteitenplan bestaan met dien verstande dat het gemeentelijke rampenplan is vervangen door het regionale crisisplan en de verplichting tot afstemming is belegd bij het bestuur van de veiligheidsregio. De Inspectie OOV zal in haar toezicht toezien op de wijze waarop een orgaan van de veiligheidsregio, een gemeente of ander openbaar lichaam uitvoering aan de taken met betrekking tot onder meer rampenbestrijding of crisisbeheersing geeft.

Voor de responsfase geldt dat bij calamiteiten (gevaar voor waterstaatswerken) de dijkgraaf wordt aangestuurd door gedeputeerde staten, en in tweede instantie door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Een en ander is thans nog geregeld in paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900, maar zal bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel Waterwet (Kamerstukken II 2006/07, 30 818) daarin opgaan. Ingevolge artikel 72, eerste lid, Waterstaatswet 1900 (artikel 5.23, eerste lid, Waterwet) is het waterschapsbestuur als beheerder bevoegd om in situaties waarin de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken, de maatregelen te treffen die het nodig oordeelt. Bestaat er geen tijd om het bestuur bijeen te roepen, dan komt deze bevoegdheid op grond van artikel 96 Waterschapswet toe aan de voorzitter (dijkgraaf) van het waterschap. Van de uitoefening van deze bevoegdheden geeft het waterschap onverwijld kennis aan gedeputeerde staten; gedeputeerde staten informeren de Minister van Verkeer en Waterstaat (art. 73, eerste lid, Waterstaatswet 1900 / art. 5.23, tweede lid, Waterwet).

Indien het waterschap naar het oordeel van gedeputeerde staten ten onrechte niet of onvoldoende optreedt bij gevaar, dan kunnen zij (of ingeval van tijdgebrek de Commissaris der Koningin) het waterschap daartoe een aanwijzing geven (artikel 74, eerste lid, Waterstaatswet 1900 / art. 5.24, eerste lid, jo art. 3.9, eerste lid, Waterwet). Maakt gedeputeerde staten hier naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat ten onrechte geen of onvoldoende gebruik van, dan is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd om het waterschap een aanwijzing te geven (artikel 75, eerste lid, Waterstaatswet 1900 / artikel 5.24, derde lid, jo art. 3.10, eerste lid, Waterwet). Artikel 76 Waterstaatswet 1900 (art. 5.24 jo 3.9, vierde lid, en

¹³ Het ministerie van V&W zal haar eigen toezichtarrangement doorlichten.

3.10, vierde lid, Waterwet) geeft aan gedeputeerde staten en de Minister een indeplaatsstredings-bevoegdheid voor maatregelen ter uitvoering van hun aanwijzing aan het waterschap.

3.2.2 Toezicht

Het toezicht blijft in het wetsvoorstel een taak van de minister van BZK. De taak voor de Inspectie OOV verandert evenmin, met dien verstande dat die wordt verbreed tot crisissituaties. In het nieuwe arrangement wordt de huidige Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) verbreed tot de Algemene Doorlichting Crisisbeheersing. Ook in het nieuwe arrangement verricht zij onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp, tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid (OvV) een dergelijk onderzoek instelt.

Daarnaast is in het wetsvoorstel de verantwoordelijkheidsafbakening tussen de IGZ en de Inspectie OOV scherper getrokken. In artikel 52 wordt de Inspectie OOV belast met het toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In artikel 60 is bepaald dat de IGZ belast is met het toezicht op de zorginstellingen (genoemd in artikel 27). Ook is in dit artikel een wettelijke basis gelegd voor de afstemming tussen beide inspecties.

In het wetsvoorstel heeft de minister een interventiebevoegdheid (geven van aanwijzingen) waarbij de cdK als rijksorgaan een adviserende rol speelt. Een interventie heeft betrekking op tekortkomingen in de taakuitvoering door de veiligheidsregio. Dit wordt verder in paragraaf 3.3.3 toegelicht.

3.3 Inhoud van het toezicht

3.3.1 Verwerving van informatie

De wijze waarop de Inspectie OOV haar informatie verwerft, zal op eenzelfde wijze plaatsvinden als beschreven in hoofdstuk 2.

Informatieverplichting

In het wetsvoorstel wordt het bestuur van de veiligheidsregio verplicht om de minister, de cdK en de hoofdofficier van Justitie adequaat informatie te verschaffen over de rampen en crisis die de bevolking en het milieu kunnen treffen en de maatregelen die zijn genomen ter voorkoming en bestrijding hiervan (art. 40). Alleen op een specifiek verzoek van de minister verstrekt de voorzitter van de regio informatie over de wijze waarop de taken van de veiligheidsregio worden uitgevoerd (art. 22). Verder zendt het bestuur van de veiligheidsregio het crisisplan aan de cdK (art. 14).

De Inspectie OOV zal periodiek toetsen (art. 53,54). De Inspectie OOV rapporteert rechtstreeks aan de minister van BZK en zendt haar rapportages ook aan de cdK (art. 54). Verder zijn er bepalingen opgenomen die de veiligheidsregio, een gemeente of ander openbaar lichaam verplichten inlichtingen te verstrekken aan door de minister van BZK aangewezen ambtenaren die nodig zijn voor de toetsing van de Inspectie OOV. Dit geldt ook voor een orgaan van één van de openbare lichamen of van het Rijk dan wel een ieder die werkzaam is bij een organisatie, een instelling, een inrichting of een bedrijf dat betrokken is bij een brand, ongeval, ramp of crisis (art. 52).

Op basis van artikel 57 lid 1 en lid 2 van het wetsvoorstel hebben de door de minister van BZK aangewezen ambtenaren ter uitvoering van de toezichtstaken genoemd in artikel 52 en 53 vrije toegang tot alle plaatsen voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Zij zijn daarbij tevens bevoegd alle benodigde uitrustingsstukken en hulpmiddelen die zij op deze plaatsen aantreffen mee te nemen en daarvan op zodanige wijze gebruik te maken als zij voor een goede vervulling van hun taak noodzakelijk achten.

3.3.2 Beoordeling van informatie

De beoordeling van de informatie door de Inspectie OOV en gedeputeerde staten van de calamiteitenplannen, die zijn opgesteld door de beheerders van waterstaatswerken (waterschappen, Rijkswaterstaat en lagere overheden), vindt op een zelfde wijze plaats als beschreven in hoofdstuk 2. Met dien verstande dat de beoordeling door gedeputeerde staten komt te vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Waterwet. Het toesturen van het calamiteitenplan aan GS komt dan immers te vervallen. De Inspectie OOV zal aan haar huidige beoordelingskader de nieuwe AmvB kwaliteitseisen veiligheidsregio's op grond van art. 16 van het wetsvoorstel toevoegen.

3.3.3 Interventie

De minister beschikt over een interventiebevoegdheid met betrekking tot de taakuitvoering door de regio's met inbegrip van de doorwerking van door de minister vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen. Er kunnen meerdere signalen zijn die voor de minister de aanleiding vormen tot het opstarten van een interventietraject: de rapportage over de uitvoering van landelijke beleidsdoelstellingen, de rapportage/het jaarverslag dat op verzoek van min BZK moet worden aangeleverd, de realisatie van gemaakte prestatieafspraken en de rapportages van de Inspectie OOV. Wanneer de Inspectie tijdens haar onderzoeken gebreken constateert, ligt de eerste verantwoordelijkheid om de geconstateerde gebreken op te heffen bij het regionale bestuur. Dat is verantwoordelijk voor het in gang zetten van verbeteringen. De Inspectie maakt hierover procesafspraken. Wanneer de regio's deze afspraken niet of onvoldoende nakomen rapporteert de Inspectie dit aan de minister. De minister kan besluiten om een interventietraject op te starten.

Hierbij maakt hij gebruik van de cdK als (adviserend) rijksorgaan. Intervenieren in brede zin wordt gezien als het aanspreken op gebreken, het doen van suggesties en het begeleiden van verbeterprocessen met als uiterste middel het geven van een aanwijzing.

Bij de start van het interventietraject zal de cdK als rijksorgaan een opdracht ontvangen van de minister van BZK, mede op basis van de rapportage door de Inspectie OOV.

De cdK is op de hoogte van de lokale situatie en bestuurlijke verhoudingen en zal de minister adviseren in het maken van afspraken met de regio, het te voeren bestuurlijk overleg of een te geven aanwijzing. De afweging tot interventie kan op deze manier in de breedte plaatsvinden op basis van de toezichtbevindingen, de lokale bestuurlijke informatie en de relatie met de andere beleidsterreinen. De minister is verantwoordelijk en kan hierover ter verantwoording worden geroepen door de Tweede Kamer.

3.4 Opvattingen over de rol van toezichthouder

Sinds de kaderstellende visie op toezicht uit 2001 verstaat het kabinet onder toezicht *"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 intervenieren."* Toezicht kent met andere woorden drie kernactiviteiten; informatie verzamelen, oordelen en, als de situatie daarom vraagt, ingrijpen. De bevoegdheid tot interventie als sluitstuk van toezicht maakt dat toezicht geen papieren tijger is, maar een tijger met tanden: het maakt toezicht slagvaardig, een van de zes principes van goed toezicht zoals vastgelegd in de rijksbrede visie op toezicht "Minder last, meer effect". Om slagvaardig te zijn is toezicht zacht waar het kan en hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren mensen, bedrijven en medeoverheden als de situatie het toelaat. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vereist. De soort interventie en het bepalen van het gebruik ervan dienen per geval te worden bezien. Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder of bestuurder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, maar ook dat daarvan een passend gebruik wordt gemaakt.

In het wetsvoorstel wordt de rol van toezichthouder (zie hiervoor ook paragraaf 2.5) vervuld door de minister, die hierbij voor wat betreft het signalerend toezicht

(verzamenen en beoordelen) ondersteund wordt door de Inspectie OOV en met betrekking tot het interveniërend toezicht door de cdK als adviseur. Met de plaatsing van de interventiebevoegdheid bij de minister van BZK voldoet het nieuwe toezichtarrangement aan de kaderstellende visie op toezicht.

Voor de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt gekozen voor de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding en het thematisch toezicht van de Inspectie OOV. Hierbij kan onder meer gebruik gemaakt worden van bijv. het crisisplan van de regio. De keuze voor de directere lijn tussen het rijksniveau en het regioniveau, alsmede voor een interventiebevoegdheid van de minister brengt met zich mee dat de minister van BZK een grotere verantwoordelijkheid krijgt voor het functioneren in de veiligheidsregio's.

3.5 Organisatie van het toezicht

De uitbreiding naar crisisbeheersing in het takenpakket van het regionale bestuur zal een verzwaring van het werk van Inspectie OOV tot gevolg hebben. De huidige ADR zal worden verbreed tot de Algemene Doorlichting Crisisbeheersing. Op dit moment vindt naast de ontwikkelingen die voortkomen uit het wetsvoorstel nog een andere ontwikkeling plaats op het gebied van toezicht. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de organisatie van het interbestuurlijk toezicht.

Eenduidig toezicht

Eind 2006 is het Projectplan "Eenduidig toezicht" door het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁴ Het projectplan heeft als voornaamste doel het verminderen van toezichtslast voor toezichtsobjecten (m.n. het MKB), daartoe is de Taskforce Eenduidig Toezicht opgericht. In het projectplan is verdergaande samenwerking tussen rijksinspecties, door middel van het vormen frontoffices, voor bepaalde domeinen vastgelegd. Bovendien heeft het IG-beraad in haar werkplan 2006-2007 een verdergaande samenwerking tussen rijksinspecties uitgewerkt door in een aantal domeinen frontoffices te vormen. In enkele van deze domeinen dienen de frontoffices begin 2007 operationeel te zijn.

In het Kabinetsstandpunt Interbestuurlijk Toezicht onderschrijft het kabinet het verminderen van toezichtslasten door stroomlijning en vermindering van toezicht, en grotere efficiency. Daarnaast wil het kabinet een vergroting van de effectiviteit van toezicht. Het kabinet ziet de uitvoering van de motie-Aptroot¹⁵ dan ook niet los van het interbestuurlijke toezicht.

De organisatie van een frontoffice rampenbestrijding & crisisbeheersing heeft ook gevolgen voor de inrichting van interbestuurlijk toezicht. Medeoverheden in het veiligheidsdomein krijgen te maken met één aanspreekpunt, dat op een transparante wijze het toezicht organiseert en naar buiten treedt met één gezicht.

Frontoffice rampenbestrijding & crisisbeheersing

Rampenbestrijding en crisisbeheersing is één van de gedefinieerde domeinen. Kenmerkend voor rampenbestrijding en crisisbeheersing is dat de operationele hulpverleningsdiensten brandweer, politie, GHOR en gemeentelijke diensten, in voorkomend geval vanuit de dagelijkse praktijk dienen op te schalen (naar grootschalig optreden). Met het beleidsplan Crisisbeheersing 2004 – 2007 beoogt het kabinet de samenleving beter voor te bereiden op toekomstige crises. De doelstelling is de effectiviteit en de kwaliteit van het stelsel van crisisbeheersing, zowel centraal als decentraal, te versterken en te verbeteren. Het functioneren en in stand houden van de vitale infrastructuur is een belangrijk onderdeel daarvan. Crisisbeheersing vergt voorbereiding in ketenverband van een groot aantal actoren, zowel op decentraal als op nationaal niveau (samenwerking en afstemming tussen verschillende departementen, landelijk georganiseerde diensten, waaronder Defensie, en de veiligheidsregio's).

De Inspectie OOV zal de frontoffice gaan vormen voor het domein rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de backoffice zullen onder meer de inspecties deelnemen

¹⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 107

¹⁵ Kamerstukken 2005-2006, 29 362, nr. 76 en 77

waarmee de Inspectie OOV al samenwerkt in het kader van het toezicht op de rampenbestrijding, te weten de Inspectie Gezondheidszorg en de VROM-Inspectie. Daarnaast zullen de Arbeidsinspectie, de Inspectie Verkeer & Waterstaat en de Voedsel- en Warenautoriteit deelnemen.

Doel van deze frontoffice is het vormen van één aanspreekpunt voor betrokken besturen en organisaties in dit domein. Zo kan er op een inzichtelijke manier het toezicht georganiseerd en naar buiten getreden worden. De frontoffice moet derhalve leiden tot meer effectiviteit en efficiency, door samenwerking, afstemming en domeinbrede risicoanalyses. Mogelijke kernactiviteiten van het frontoffice kunnen zijn:

1. integrale rapportages;
2. afstemming en intensivering van samenwerking;
3. uitvoeren van een domeinbrede risicoanalyse.

Inmiddels heeft de minister van BZK ingestemd met het voornemen om de Inspectie OOV te laten fungeren als frontoffice voor het domein rampenbestrijding / crisisbeheersing. Zoals al eerder genoemd is er voor een belangrijk deel al voorzien in de frontoffice door de samenwerking in het kader van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding.

3.6 Raakvlakken met andere toezichtarrangementen

De raakvlakken zoals beschreven in paragraaf 2.7 blijven bestaan. Ze zullen door de inrichting van front offices en back offices verder worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. Hier kunnen we volstaan met verwijzing naar paragraaf 2.7.

HOOFDSTUK 4 DE PRAKTIJK VAN HET TOEZICHT

4.1 Minister van BZK

De Inspectie OOV heeft te maken met een relatief groot en complex veld. Dat leidt ertoe dat keuzes gemaakt moeten worden. De ruimte waarbinnen de Inspectie OOV keuzes kan maken wordt begrensd door de verantwoordelijkheden van de minister van BZK. De Inspectie OOV hanteert een risicoanalyse als instrument om de keuzes te maken, binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving en de te realiseren beleidsdoelen. Het werkplan komt als volgt tot stand.

De risicoanalyse wordt in samenwerking met beleidsdirecties van BZK (en van Justitie) en andere toezichtinstanties uitgevoerd. Stakeholders en belanghebbenden worden geconsulteerd over hun perceptie van knelpunten. De informatie die op deze wijze wordt verkregen is aanvullend op de inventarisatie van maatschappelijke risico's en relevante onderwerpen volgend uit onderzoek, geïnitieerd of geëvalueerd beleid, internationale ontwikkelingen, politieke actualiteiten, enzovoorts.

De Inspectie OOV analyseert en beargumenteert of rijkstoezicht, ook in vergelijking met andere vormen van toetsing en monitoring, bijvoorbeeld de interne governance van toezichtsobjecten, het geëigende instrument is om bij te dragen aan het realiseren van beoogde effecten van wet- en regelgeving en gevoerd beleid. Indien toezicht als instrument wordt ingezet, staat de vraag centraal op welke wijze een optimaal toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd. Na analyse van de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's enerzijds en toegevoegde waarde van toezicht anderzijds worden prioriteiten gesteld, rekening houdend met de toerusting van de Inspectie OOV.

Het eerder genoemde Meerjarenbeleidsplan *Progressie in toezicht*¹⁶ is de leidraad waarlangs de Inspectie OOV zich, op basis van de principes van goed toezicht uit de Kaderstellende Visie, ontwikkelt en is richtinggevend voor de thema's waarop het toezicht zich voor de periode 2006-2008 concentreert. De Inspectie OOV heeft de principes van goed toezicht vertaald naar de praktijk van het toezicht op het OOV-domein (de zogenoemde "inspectiemaatstaven"). De onderzoeken van de Inspectie worden vooraf aan de inspectiemaatstaven getoetst: inhoudelijke relevantie, toegevoegde waarde voor effecten van beleid, doelmatig, slagvaardig en praktijkgericht, validiteit, vermijden van afbreukrisico's, transparantie, samenhang, samenwerking en coördinatie.

4.2 Toezicht van de Inspectie OOV In de praktijk

4.2.1 Typen onderzoek

De Inspectie OOV hanteert vier typen van onderzoek, te weten:

- systematisch onderzoek;
- thematisch onderzoek;
- incidentonderzoek, en
- incidenteel onderzoek.

Systematisch onderzoek

Het systematisch onderzoek geschiedt aan de hand van vastgestelde toezichtarrangementen en het daarbij behorende instrumentarium. Op het domein van rampenbestrijding wordt systematisch toezicht gehouden door middel van de ADR. In de ADR onderzoekt de Inspectie OOV in samenwerking met de andere betrokken rijksinspecties de voorwaarden die in de veiligheidsregio's zijn geschapen om mogelijke rampen te voorkomen, te beperken en te bestrijden, kortom om mogelijke rampen te beheersen. Alle 25 brandweer- en GHOR-regio's worden in de periode 2004-2010 op basis van de ADR (fase 1, 2 en 3) éénmaal doorgelicht. De ADR is een gestandaardiseerd onderzoek. Het onderzoek wordt in elke regio op

¹⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 628 en 29 668, nr. 32

dezelfde wijze uitgevoerd¹⁷. De methoden, de normen en de toetsingskaders zijn gelijk en dat maakt onderlinge vergelijking tussen regio's mogelijk. Overigens wordt bij de doorlichting rekening gehouden met het vastgestelde lokale/regionale ambitieniveau. De doorlichting heeft een multidisciplinair karakter en richt zich op de drie regionale hulpverleningsdiensten te weten de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politie, en op de gemeentelijke diensten van een aantal geselecteerde gemeenten binnen de door te lichten veiligheidsregio.

De ADR bestaat uit drie delen. In het eerste deel wordt gekeken naar de meest kritische processen (melding en opschaling, leiding, coördinatie en informatievoorziening) binnen de operationele hoofdstructuur en de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie. In het tweede deel wordt een praktijktest (simulatie) gehouden. In het derde deel tenslotte wordt gekeken naar de bestuurlijke en organisatorische aansturing en de werking van gemeentelijke processen. Ieder deel wordt afgerond met een rapportage waarin het oordeel van de Inspectie OOV is neergelegd. Na een positief oordeel wordt met het volgende deel gestart. Het oordeel kan ook zodanig zijn, dat eerst verbeteringen moeten worden doorgevoerd voordat overgegaan kan worden naar het volgende deel van de ADR.

Thematisch onderzoek

De kwaliteit van de taakuitvoering in algemene zin wordt door de Inspectie OOV getoetst door middel van thematische onderzoeken. Het doel van thematisch onderzoek is steekproefsgewijs korpsen en verantwoordelijke bestuursorganen te beoordelen op één enkel thema. Thematisch onderzoek wordt onder meer verricht naar aanleiding van de maatschappelijke actualiteit en de resultaten van systematisch onderzoek. Thematische onderzoeken geven, op basis van een representatieve steekproef, een landelijk beeld van bepaalde aspecten van de brandweezorg en rampenbestrijding. Het betreft vooral landelijke thema's. De afgelopen jaren heeft de Inspectie OOV haar onderzoeken met name gericht op de professionaliteit van de brandweer (zoals de rapporten Vakbekwaamheid brandweer, Veiligheidsbewustzijn brandweerpersoneel en Voorbereiding op spoorwegongevallen) onder andere als uitvloeisel van eerdere onderzoeken naar incidenten waarbij brandweerlieden gewond raakten of overleden bij het uitvoeren van hun taak. Huidige onderzoeken richten zich met name op (landelijke) onderwerpen die de burger raken, zoals een onderzoek naar de zelfredzaamheid van de burger en de opkomsttijd van de brandweer.

Incidentonderzoek

Deze vorm van toezicht kent zijn wettelijke basis in artikel 19 van de Brandweerwet 1985. Voorbeelden hiervan zijn de onderzoeken naar de gebeurtenissen in Enschede, Volendam, de brand in de Koningkerk te Haarlem, het onderzoek naar het ongeval in de Amercentrale en de stroomstoring in Haaksbergen.

Incidenteel onderzoek/advisering

In toenemende mate wordt de Inspectie OOV door burgers, bedrijven, operationele diensten en medeoverheden gevraagd een oordeel te vormen over concrete veiligheidsvraagstukken.

De Inspectie OOV staat open voor dit type onderzoek, mits er vanuit de toezichtsfunctie meerwaarde blijkt. In de praktijk blijkt dat deze, veelal kortdurende, onderzoeken direct effect sorteren. De Inspectie OOV adviseert, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding, de minister van BZK en de betrokken regio's ten aanzien van de implementatie van het besluit om Haarlemmermeer (inclusief Schiphol) in te delen bij de regio Kennemerland.

¹⁷ De veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verschillende besturen en diensten op het terrein van de brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en ongevallen (GHOR) en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Bij de indeling in veiligheidsregio's is als uitgangspunt de indeling in politieregio's aangehouden.

4.2.2 Effecten van toezicht

Het doel van toezicht is het bewerkstelligen van maatschappelijke effecten. Deze kunnen op meerdere manieren bereikt worden. De Inspectie OOV meet de effecten van haar toezicht door:

1. na te gaan of aanbevelingen worden overgenomen (zowel door de ministers als door de verantwoordelijke besturen)
2. systematisch alle inspectieonderzoeken te evalueren, inclusief de wijze van rapporteren en communiceren van conclusies en aanbevelingen
2. gericht onderzoek te doen naar effecten.

Om de gewenste effecten te bereiken worden de rapportages van de Inspectie OOV aangeboden aan alle bestuurlijke verantwoordelijken, democratische controleorganen en andere belanghebbenden. De rapportages worden ook via internet openbaar gemaakt en zijn daardoor voor iedereen toegankelijk. Andere activiteiten van de Inspectie OOV om het beoogde eindresultaat c.q. de effectiviteit van het toezicht te vergroten omvatten onder andere het publiceren van artikelen in vakbladen, lezingen, conferenties voor specifieke doelgroepen, overleg, informatieverstrekking en advies aan sleutelfunctionarissen die worden belast met het ontwikkelen van beleid naar aanleiding van het onderzoek. Daarnaast organiseert de Inspectie OOV expertmeetings om de belanghebbenden en gebruikers bij het toezicht te betrekken.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van effecten van het toezicht van de Inspectie OOV.

De Inspectie OOV heeft de afgelopen jaren thematisch onderzoek gedaan naar de professionaliteit van het brandweerpersoneel. De rapporten van de Inspectie OOV over de vakbekwaamheid en het veiligheidsbewustzijn van het brandweerpersoneel hebben geleid tot het fundamenteel herformuleren door de minister van BZK van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het brandweerpersoneel, te vinden in de brief "Kwaliteit Brandweerpersoneel"¹⁸, conform de bevindingen uit het inspectierapport. Dit heeft geleid tot wijziging van het Besluit Brandweerpersoneel.

Naar aanleiding van de rapportage over het veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel heeft de minister van BZK het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* opdracht gegeven nieuwe lesstof te ontwikkelen voor de bijscholing van bevelvoerders op het onderdeel Veilig repressief optreden. De minister van BZK is verder overgegaan tot het instellen van landelijke en regionale leeragenten die er voor moeten zorgen dat het veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel op peil blijft. De bevindingen uit het rapport zijn daarnaast onder de aandacht gebracht van gemeentebestuurders en brandweercommandanten tijdens een symposium en via nieuwsbrieven en inspectieberichten.

Het onderzoeksrapport is niet langer het eind van het onderzoek. Na publicatie van een rapport worden er allerlei activiteiten ondernomen om met de resultaten van het onderzoek actief verbeteringen te bewerkstelligen. Zo is naar aanleiding van het onderzoek Veiligheidsbewustzijn bij brandweerpersoneel een cd-rom over de bestrijding van de brand in de Koningkerk te Haarlem uitgebracht en onder alle brandweerkorpsen verspreid. De Inspectie OOV is nagegaan of de cd-rom effect heeft gehad op het uitvoerend brandweerpersoneel; van de 295 ondervraagde bevelvoerders bij de brandweer gaf 95% aan via deze aanpak te hebben geleerd van het incident Brand Koningkerk Haarlem.

Tot nu toe is van 11 regio's het eerste deel van de ADR (nagenoeg) afgerond. De toepassing van het systematisch toezicht door middel van de ADR heeft geleid tot positieve (beleids)effecten¹⁹. Ten eerste is er in de praktijk van de voorbereiding op de rampenbestrijding het nodige gewijzigd. Op vele cruciale punten in de

¹⁸ Kamerstukken II 2004-2005, 26956, nr. 22

¹⁹ ADR 2003-2005, Kamerstukken II, 2005-2006, 29 517, nr. 13

voorbereiding worden verbeterplannen geformuleerd en verbeteringen ook daadwerkelijk doorgevoerd.

Ten tweede is er een ontwikkeling vast te stellen in de doorlichtingresultaten en in de door de regio's gepresenteerde verbeterplannen. De bevindingen van de latere doorlichtingen schetsen een positiever beeld dan die van de eerdere doorlichtingen. Een derde ontwikkeling is gelegen in het feit dat rampenbestrijdingsorganisaties meer en meer veranderen van louter intern gerichte organisaties naar ook extern georiënteerde, omgevingsbewuste organisaties. De mate waarin er 'naar elkaar wordt gekeken' wordt groter.

Het positieve effect van de ADR uit zich in een toenemende druk van regio's om zo spoedig mogelijk door te willen en kunnen gaan naar een volgende fase van de ADR. Regio's die nog niet doorgelicht zijn verzoeken de Inspectie OOV zo snel mogelijk met de ADR te starten.

Uit deze voorbeelden blijkt dat het toezicht een breed effect heeft, ook bij de nog niet onderzochte toezichtobjecten. Het is echter geen garantie. Daarom dient, zoals ook in paragraaf 3.3.3 is geschreven, in het nieuwe toezichtarrangement de interventiebevoegdheid bij de minister te liggen.

4.3 Bestuurslast van toezicht

De afgelopen jaren zijn er steeds meer plannen bijgekomen. Planvorming behoort een ondersteunende functie in de voorbereiding op- en de bestrijding van rampen en crises te zijn. De manier waarop hieraan invulling wordt gegeven dreigt echter door te schieten. Er wordt in toenemende mate tijd besteed activiteiten die slechts beperkt gerelateerd zijn aan de effectiviteit van de feitelijke bestrijding. Gedetailleerde plannen worden doelen op zich (planfixatie).²⁰

Om dubbels en overlap in het toezicht door de provincies en de Inspectie OOV te voorkomen, hebben de minister van BZK, het IPO en de cdK's een protocol afgesloten.²¹ Het doel is om de onder toezicht staande gemeenten en regio's niet onnodig te belasten. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing komt echter tot de conclusie dat in de praktijk het onderscheid tussen beide toezichtsfuncties minder duidelijk is, dan op papier wordt verondersteld. Provincies vragen regio's en gemeenten ook naar de mate waarin de plannen operationeel zijn doordacht.

De Inspectie OOV verzamelt en beoordeelt informatie met het doel om toezicht uit te oefenen dat effect heeft op de kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering. Bij het verzamelen en beoordelen (hoor- en wederhoor) van informatie vraagt de Inspectie OOV de medewerking van gemeenten en regio's en genereert daarmee bestuurslast. De Inspectie vraagt slechts informatie bij daadwerkelijk onderzoek. Om de bestuurslast zoveel mogelijk te beperken hanteert de Inspectie een aantal overwegingen. Is toezicht het geëigende instrument om het gewenste effect te realiseren? Met welke (verantwoorde) methodiek kan het toezicht zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd? Is er informatie beschikbaar die voor andere doeleinden reeds is verzameld? Zoals eerder beschreven gaat aan deze vragen een risico-analyse vooraf, opdat toezicht selectief en slagvaardig wordt toegepast. Tenslotte zoekt de Inspectie OOV actief samenwerking en afstemming met andere toezichthouders om de bestuurslast zoveel mogelijk te beperken. De inrichting van front offices en back offices zal hieraan een extra impuls geven.

De Inspectie OOV heeft de totale toezichtslast voor het OOV-domein, inclusief het toezicht op de politie en het politieonderwijs, in kaart gebracht. Dit vraagt in 2006 een inzet van ongeveer 7500 uren van de betrokken bestuursorganen en organisaties.

²⁰ Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-the-art 2005 planvorming, Landelijk Beraad Crisisbeheersing, 2006

²¹ Kamerstukken II, 2004-2005, 28 644, nr. 9

4.4 Beleidsmatige effecten van interventies

Zoals eerder gesteld beschikt de minister (en daardoor ook de Inspectie OOV) niet over specifieke interventie-instrumenten. De minister kan enkel bestuurlijk overleg voeren wanneer hij bestuurders wil aanspreken op de taakuitvoering.

4.5 Geschillen

Tot nog toe hebben zich geen geschillen voor gedaan naar aanleiding van het door de Inspectie OOV uitgeoefende toezicht.

HOOFDSTUK 5 BEOORDELING

In dit hoofdstuk wordt de behoefte aan specifiek interbestuurlijk toezicht op het gebied van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing beargumenteerd. Daarbij wordt het huidige en het toekomstige toezichtarrangement beoordeeld aan de hand van het afwegingskader van de bestuurlijke werkgroep. Hieronder wordt de tekst van het stappenplan van de werkgroep aangehouden die in de bijlage van het kabinetsstandpunt Interbestuurlijk toezicht is opgenomen.

Algemene motivering voor interbestuurlijk toezicht op de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing

Stap 0: Eenvoudig en gestroomlijnd beleid en wet- en regelgeving

Huidig arrangement

- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn vastgelegd in drie wetten respectievelijk de Brandweerwet, de Wghor en de Wrzo. De brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding op de rampenbestrijding zijn verdeeld over twee besturen op basis van aparte gemeenschappelijke regelingen. Er is tevens een gemeentelijke brandweer.
- De regionale besturen zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de brandweer, GHOR en de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zij moeten hiervoor plannen opstellen waarin de risico inventarisaties, de operationele prestaties, middelen, oefeningen, etc. zijn opgenomen. Ook is het regionale bestuur van de brandweer verantwoordelijk voor het opstellen van een jaarlijkse bestuurlijke rapportage.
- Het toezicht is gericht op de planvorming en de uitvoering van de taken van de beide regionale besturen. Bij de planvorming is tevens geregeld wie hierover geïnformeerd dan wel gerapporteerd moeten worden. In de bestuurlijke rapportage geven de regionale besturen aan hoe zij de beleidsdoelstellingen uitvoeren. De cdK rapporteert de minister over de voorbereiding op de rampenbestrijding.
- De toetsingscriteria voor de planvorming zijn in regelgeving opgenomen. Als richtlijn voor de operationele prestaties zijn leidraden ontwikkeld. Wettelijke eisen waaraan Inspectie OOV de rampenbestrijding kan toetsen, ontbreken. Hiervoor worden basisvereisten ontwikkeld.
- Er zijn toezichthouders op twee bestuurlijke niveaus: de minister (Inspectie OOV) en de provincies (GS en de cdK).

Nieuw arrangement

- De Brandweerwet 1985, de Wghor en de Wrzo worden geïntegreerd. Er komt één (regionaal) bestuur dat tevens met de crisisbeheersing wordt belast. In het wetsvoorstel veiligheidsregio's worden de taken en bevoegdheden van het bestuur van de veiligheidsregio en andere betrokken partijen geregeld. Samenwerking en eenduidigheid worden bevorderd onder meer door het regionaliseren van de brandweer, het afstemmen met crisispartners en het stellen van eisen aan de decentrale crisisorganisatie.
- De planvorming wordt op regionaal niveau getild, dat wil zeggen dat er geen gemeentelijke rampenplannen en provinciale coördinatieplannen meer zijn. Het regionale bestuur wordt verantwoordelijk voor twee plannen: het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisplan. Het rampbestrijdingsplan

- wordt alleen verplicht voor zover het een EU-verplichting betreft (Seveso II richtlijn). De bestuurlijke rapportage wordt afgeschaft.
- De minister van BZK kan voor de brandweerzorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing landelijke beleidsdoelstellingen vaststellen. Het regionaal bestuur zal in zijn regionaal beleidsplan aangeven op welke wijze het hier uitvoering aan zal geven.
 - Bij AmvB worden eisen gesteld aan de brandweerzorg, de organisatie van de rampenbestrijding en de organisatie van de crisisbeheersing en de taakuitvoering door en de bekwaamheid van degenen die zijn aangesteld. Daarnaast kunnen bij AmvB regels gesteld worden aangaande personeel (brandweer en GHOR) en materieel (brandweer), de meldkamer en personeel van de meldkamer. Met het stellen van deze eisen wordt beoogd dat de taken van de regio op een vooraf vastgesteld basisniveau worden uitgevoerd, meer eenheid in de crisisorganisatie tot stand komt en de Inspectie OOV een helder toetsingskader heeft.
 - Er is één toezichthouder: de minister van BZK (Inspectie OOV) houdt toezicht op de taakuitvoering door de veiligheidsregio's en andere actoren in de rampenbestrijding/crisisbeheersing. De wettelijke grondslag daarvoor wordt niet gewijzigd, met dien verstande dat deze ook de crisisbeheersing zal omvatten.

Stap 1: Toepassing generieke instrumenten

Huidig arrangement

Het generieke instrumentarium is op één uitzondering na nooit toegepast. Dat houdt verband met het feit dat het generieke instrumentarium is gericht op de totstandkoming en (juridische) beoordeling van besluiten die in overeenstemming zijn met de wet.

De kwaliteit van de taakuitvoering door de gemeenten, regio's, provincies en rijksoverheid op het gebied van de brandweer en rampenbestrijding is niet terug te voeren tot de juridische kwaliteit van een besluit. Het gaat hierbij juist om de kwaliteit van de voorbereiding (bijvoorbeeld is het personeel adequaat opgeleid en geoefend) op een ramp of crisis. Het gaat voornamelijk om feitelijk handelen. De Inspectie OOV onderzoekt de meest kritische processen (melding en opschaling, leiding, coördinatie en informatievoorziening) binnen de operationele hoofdstructuur en de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie. De focus van de Inspectie OOV is voornamelijk gericht op het operationeel vermogen van de parate diensten. De Inspectie OOV kijkt of de plannen in de praktijk ook waargemaakt kunnen worden.

In de huidige situatie is het toezicht door de provincies wel gericht op besluiten, nl. voldoen de plannen aan de wettelijke eisen? Dat is een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht waarmee de provincies op de planvorming toegesneden instrumenten worden gegeven. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat planvorming aan de basis ligt van een adequate voorbereiding en dat het toezicht op de totstandkoming van plannen die aan de wettelijke vereisten voldoen, mede gelet op het grote aantal, het best door de naast hogere bestuurslaag kan geschieden.

Nieuw arrangement

Hier geldt hetzelfde als in het huidige arrangement, met dien verstande dat de planvorming wordt vereenvoudigd en geregionaliseerd en dat het provinciale toezicht vervalt. Er zijn daarom nog minder dan thans al het geval is voor het toezicht aanknopingspunten in besluiten te vinden. De gedachte bij de opzet van de veiligheidsregio is dat op basis van regionale planvorming, oefenen en evalueren, de leerpunten in de werkprocessen worden toegepast (een lerende organisatie). Voor de brandweerzorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing is het van belang dat knelpunten eerder worden gesignaleerd en verbeteringen worden doorgevoerd.

De toepassing van de generieke instrumenten zullen hier net zomin als thans een oplossing kunnen bieden.

Stap 2: *Expliciteer het motief voor het specifieke interbestuurlijk toezicht*

Huidig arrangement

- Naar aanleiding van de vuurwerkramp is het toezicht op de brandweezorg en rampenbestrijding aangescherpt en zijn de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Inspectie voor de Politie opgegaan in de Inspectie OOV. Deze is vervolgens vanaf 2003 in de regio's begonnen met de Algemene Doorlichtingen Rampenbestrijding. Het signalerend toezicht werd op deze manier meer praktijkgericht. Met de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) is het opstellen van plannen door provincie, regio en gemeenten verplicht gesteld. Het toezicht op de aanwezigheid van de plannen bij regio's en gemeenten is belegd bij de provincie.
- Het primaire motief voor het interbestuurlijk toezicht op het domein van de brandweezorg en rampenbestrijding is gelegen in het bewaken van een hoger publiek belang: de veiligheid van de burger. Het interbestuurlijk toezicht door de minister van BZK heeft tot doel te toetsen of provincie, gemeenten en regio's goed voorbereid zijn op branden en de rampenbestrijding.
- De voorbereidende werkzaamheden zijn in het huidig arrangement op verschillende niveaus belegd nl. op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau. Om afwentelgedrag te voorkomen, is gekozen voor interbestuurlijk toezicht, verdeeld over provincie en rijk.
- Zoals ook de Commissie Leemhuis in haar rapport "Lokaal verankerd, nationaal versterkt" heeft aangegeven dat toezicht een belangrijke rol heeft bij het in balans brengen van het centrale en decentrale politieniveau, vormt het rijkstoezicht op de brandweezorg en de rampenbestrijding een belangrijke waarborg dat het centrale en het decentrale beleid op dit domein met elkaar in overeenstemming zijn.
- Een financiële afweging tussen kosten voor het toezicht en de baten is voor het domein Veiligheid niet te maken omdat de baten niet in geld zijn uit te drukken. Het gaat immers om het beperken van de gevolgen van een ramp of crisis en het redden van mensenlevens. Het bereikte maatschappelijk effect kan afgeleid worden uit het ervaren veiligheidsgevoel van de burgers en aanpassingen die besturen uitvoeren naar aanleiding van een uitgevoerde doorlichting van de Inspectie OOV. Verder worden de bevindingen van de Inspectie OOV verwerkt bij de evaluatie van het beleid en inbreng voor nieuw beleid.

Nieuw arrangement

- De motieven voor interbestuurlijk toezicht in het huidige arrangement zijn tevens van toepassing op het nieuwe arrangement. Ook in het stelsel van de veiligheidsregio wordt het toezicht op de veiligheidsregio's als een hoger publiek belang beschouwd dat op Rijksniveau wordt belegd en geldt het gevaar van afwentelgedrag tussen overheidslagen.
- Het wetsvoorstel veiligheidsregio gaat uit van een aantal instrumenten dat informatie oplevert over de taakuitvoering van de veiligheidsregio zoals:

- **Planning en control cyclus: rapportage aan de minister van BZK op verzoek;**
- **De jaarlijkse rapportage aan de minister over de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen;**
- **De informatieplicht vanuit het bestuur richting de gemeenteraden op grond van de algemene regels van de Wgr en de specifieke bepalingen in de wet VR.**

Dit is echter niet toereikend om de eindverantwoordelijkheid van de minister volledig in te vullen. De kwaliteit van de voorbereiding op een ramp, de beschikbaarheid van de bijstandsvoorzieningen of het daadwerkelijke functioneren van de diensten moeten met name blijken uit praktijkonderzoek.

- **Op advies van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing wordt in het nieuwe arrangement niet langer een splitsing gemaakt in toezicht op de praktijk en de planvorming en de daarmee gepaard gaande verschillende bevoegdheden. Dit werkte de planfixatie en de administratieve lasten in de hand. In het wetsvoorstel veiligheidsregio zal de planvorming geen object van toezicht meer zijn. Als gevolg daarvan vervalt de toezichtstaak van de provincie.**
- **De uitbreiding in het takenpakket naar crisisbeheersing betekent nog meer dan bij rampenbestrijding (keten)aandacht voor grootschalige acties, vitale belangen die in het geding zijn, de langdurige effecten en de betrokkenheid van andere organisaties en het internationale verband. Voor het toezicht is het daarom noodzakelijk dat de minister als systeemverantwoordelijke van de centrale en decentrale crisisorganisatie, rekening zal houden met de belangen op centraal, decentraal en internationaal niveau.**
- **Voor het toezicht op de taken genoemd in het wetsvoorstel veiligheidsregio's is het signalerend als het interveniërend toezicht belegd bij de minister van BZK. Deze krijgt een aanwijzingsbevoegdheid voor de interventie op de taakuitvoering van het regionale bestuur. Dit ontbreekt in het huidige stelsel. (Er zijn alleen provinciale interventiebevoegdheden ten aanzien van de planvorming.)**
- **De provincie heeft geen verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio en derhalve ook geen toezichthoudende taken. De verantwoordelijkheid van de minister voor het terrein van de OOV is moeilijk te waarborgen als het toezicht hierop op provinciaal niveau is belegd. Voor het interventietraject en het inzetten van de cdK als rijksorgaan volgt de motivering in stap 4.**
- **Kortom: De voorbereidingen zijn belegd op regionaal niveau en het toezicht door een hoger gelegen bestuursorgaan is belegd bij de minister. Hij is eindverantwoordelijk voor de voorbereidingen op de branden, rampen en crisis, hij is verantwoordelijk voor een integraal veiligheidsbeleid en hij komt in het nieuwe stelsel meer in een centrale en directe sturingsrelatie tot de veiligheidsregio te staan.**
- **Het voornemen is om in de toekomst het regionale bestuur van de politie te integreren met het regionale bestuur van de veiligheidsregio. Bij de inrichting van het toezichtarrangement van de veiligheidsregio is in de eerste plaats gekeken naar de verantwoordelijkheid van de minister, maar tevens is de aansluiting bij het politiebestedel en de toekomstige integratie in het oog gehouden.**

Stap 3a: Betekenis van horizontale verantwoordingsprocessen

Huidig en nieuw arrangement

- De gemeenteraad heeft een controlerende taak in het kader van de planning en controlcyclus van de regionale besturen voor de brandweer en GHOR en straks de veiligheidsregio. Verder heeft de gemeenteraad een beheersmatige rol ten aanzien van de gemeentelijke brandweer (of in het nieuwe stelsel: brandweer personeel dat in dienst van de gemeente is gekomen). Van de gemeenteraad mag uitsluitend een bestuurlijk en beleidsmatig oordeel verwacht worden over de kwaliteit van de taakuitvoering van alle aspecten van brandweezorg en rampenbestrijding. Daarvoor is wel deskundige informatie over de praktijk van de uitvoering nodig.
- De controle van de gemeenteraden op het bestuur van de veiligheidsregio is indirect, omdat de veiligheidsregio een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam is. Het wetsvoorstel beoogt de lokale betrokkenheid bij en lokale controle op de regionale taakuitvoering te bevorderen door het regionale bestuur te verplichten het risicoprofiel, de basis van het beleidsplan, voor te leggen aan de gemeenteraden. Verder mag alleen de burgemeester deelnemen aan het bestuur, zodat de gemeenteraad een vast aanspreekpunt heeft. De effecten zullen naar verwachting zijn dat meer informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen regio en gemeenten, dat er meer draagvlak bij de gemeenten wordt verkregen en dat het kwaliteitsniveau van de regionale taakuitvoering hoger wordt.
- Deze horizontale verantwoording kan bij de veiligheidsregio's niet in de plaats treden van het toezicht. Er wordt immers geen compleet beeld verkregen van de kwaliteit van de taakuitvoering door het regionale bestuur. Van de gemeenteraad mag, vanwege het technische en operationele karakter, niet worden verwacht dat zij in staat is om zich een professioneel en technisch oordeel te vormen over de kwaliteit van de taakuitvoering van alle aspecten van brandweezorg en rampenbestrijding.
- Vanwege het gemeente-, provincie-, en regiogrensoverschrijdende karakter van het beleid van brandweezorg, rampenbestrijding/crisisbeheersing verkeren gemeenten ten opzichte van elkaar in een afhankelijke positie. Daar lokale overheden elkaar niet ter verantwoording kunnen roepen is toezicht vanaf rijksniveau noodzakelijk om te waarborgen dat lokale overheden hun verantwoordelijkheid nemen.
- De Inspectie OOV biedt haar bevindingen over de praktijk van de brandweezorg en rampenbestrijding actief aan, aan de colleges van B&W, de gemeenteraden, de provincies en de Tweede Kamer. Hierdoor wordt de informatiepositie van de gemeenteraad en provinciale staten als controleorgaan versterkt. Beide controleorganen kunnen uiteraard zelf stappen ondernemen naar aanleiding van de uitkomsten van een Inspectieonderzoek.
- Het interbestuurlijke toezicht heeft tevens tot doel om een landelijk, representatief beeld te geven van de staat van de rampenbestrijding en de brandweezorg in Nederland wat door middel van de horizontale democratische controle per gemeente niet verkregen kan worden. Een landelijk beeld geven is echter niet het enige doel of het hoofddoel. Het toezicht van de Inspectie OOV is bedoeld om een regio te beoordelen op de

12022007

kwaliteit van haar voorbereiding op de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De uitkomsten daarvan ondersteunen het horizontale toezicht. Het is noodzakelijk dat dit op een landelijk uniforme wijze gebeurt. Dit geeft een representatief beeld, zowel voor regio's (hoe doen de anderen het) als voor de verantwoording van de minister aan de Tweede Kamer.

Stap 3b: Betekenis andere instrumenten zoals kwaliteitszorg, prestatie afspraken

Huidig arrangement

- Voor haar interne bedrijfsvoering heeft de brandweer het handboek kwaliteitszorg brandweer (gebaseerd op het INK model) ontwikkeld en past dit op basis van vrijwilligheid toe. De GHOR hanteert op basis van vrijwilligheid het eigen HKZ model.
- In de praktijk beschikt slechts een beperkt aantal gemeentelijke brandweren, regionale brandweren en GHOR bureaus over een kwaliteitssysteem. In tegenstelling tot de politieorganisatie, waar de invoering van INK-model wettelijk is verplicht, kent de huidige wetgeving geen verplichting tot het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem op het gebied van de brandweer en rampenbestrijding.

Nieuw arrangement

- In het wetsvoorstel is ten aanzien van de interne bedrijfsvoering opgenomen dat de regio moet beschikken over een kwaliteitszorgsysteem. Dit is gericht op de organisatie van de veiligheidsregio en zal als indicatie kunnen dienen voor de Inspectie OOV, die het toezicht met name richt op het resultaat dat gevolg is van de interne bedrijfsvoeringprocessen. Verder kunnen zelfevaluaties bruikbare informatie voor de Inspectie OOV opleveren.
- Voor de veiligheidsregio's wordt bezien op welke onderdelen prestatieafspraken kunnen worden gemaakt. Hiervoor kan onder meer gebruik gemaakt worden van de te stellen kwaliteitseisen op grond van het wetsvoorstel veiligheidsregio's.

Inrichting arrangement interbestuurlijk toezicht rampenbestrijding en brandweezorg

Stap 4a&4b: Leidende principes, doelmatige inrichting, organisatie en uitvoering van toezicht

Voor de doelmatige inrichting en uitvoering in zowel het huidige als het nieuwe arrangement wordt onderscheid gemaakt tussen de signalerend toezichthouder en de bestuurlijke positionering van de interveniërend toezichthouder. Hierbij komen de leidende principes en criteria aan de orde zoals in het stappenplan genoemd. Tevens wordt de uitvoering van toezicht toegelicht waarbij eveneens de leidende principes uit het stappenplan worden aangehouden.

1. Positionering signalerend toezichthouder op rijksniveau

Huidig arrangement

- De minister van BZK (Inspectie OOV) heeft het signalerend toezicht. De Inspectie OOV rapporteert aan de gemeenten, regionale besturen en provincies. Om stapeling van toezicht door de provincies en de Inspectie OOV te voorkomen, hebben de minister van BZK, het IPO en de cdK een protocol afgesloten om dit toezicht op elkaar af te stemmen.

12022007

- De Inspectie OOV functioneert onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK maar is in haar oordeel onafhankelijk. Met de inzet van de Inspectie OOV wordt gebruik gemaakt van een bestaande organisatie met ervaren en deskundig personeel.
- De rapporten van de Inspectie OOV worden door de minister van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Het toezicht door de provincie in het huidige stelsel is gericht op de totstandkoming en de aanwezigheid van de plannen bij gemeenten en het bestuur van de regionale brandweer en het rapporteren hierover aan de minister. Deze procedurele vorm van toezicht heeft tot gevolg gehad dat de aanwezigheid van het plan hoofddoel is geworden en is van beperkte betekenis gebleken.
- De positie van de Inspectie OOV op rijksniveau maakt bundeling van kennis en deskundigheid op één plek mogelijk. Vanuit deze informatie- en kennispositie kan bijvoorbeeld de kwaliteitsvergelijking plaatsvinden tussen regio's die onderdeel uitmaken van de rapportages in het kader van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding.
- De toezichtlast die de Inspectie OOV veroorzaakt blijft tot het noodzakelijke minimum beperkt. Gebruik wordt gemaakt van publieke verantwoordingsinformatie en informatie die afkomstig is van andere vormen van controle of toezicht.
- Door de lokale beleidsvrijheid op het domein kunnen aanzienlijke verschillen optreden in de taakuitvoering op lokaal en regionaal niveau. Door te toetsen aan een duidelijk toetsingskader wordt de uniformiteit van beleid bevorderd.

Nieuw arrangement

- In het stelsel van de veiligheidsregio's blijft de minister van BZK de toezichthouder. De Inspectie OOV rapporteert aan de minister met het oog op zijn eindverantwoordelijkheid alsook met het oog op de samenhang tussen beleid en uitvoering. De Inspectie OOV houdt immers niet alleen onderzoek naar de taakuitvoering van de regio's maar verricht ook thematisch onderzoek. Een toezichtsrol voor de provincie is vanuit dit oogpunt niet passend.
- De Inspectie OOV functioneert onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK maar is in haar oordeel onafhankelijk. Met de inzet van de Inspectie OOV wordt gebruik gemaakt van een bestaande organisatie met ervaren en deskundig personeel.
- De rapporten van de Inspectie OOV worden door de minister van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Ook voor het nieuwe arrangement geldt dat de positie van de Inspectie OOV op rijksniveau bundeling van kennis en deskundigheid op één plek mogelijk maakt. Vanuit deze informatie- en kennispositie kan bijvoorbeeld de kwaliteitsvergelijking plaatsvinden tussen regio's die onderdeel uitmaken van de rapportages in het kader van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding.
- De toezichtlast die de Inspectie OOV veroorzaakt blijft tot het noodzakelijke minimum beperkt. Gebruik wordt gemaakt van publieke verantwoordingsinformatie en informatie die afkomstig is van andere vormen van controle of toezicht.

12022007

- Door de lokale beleidsvrijheid op het domein kunnen aanzienlijke verschillen optreden in de taakuitvoering op lokaal en regionaal niveau. Door te toetsen aan een duidelijk toetsingskader wordt de uniformiteit van beleid bevorderd.

2. Bestuurlijke positionering van interveniërend toezichthouder

Huidig arrangement

- In het huidige arrangement bestaan geen specifieke interventie-instrumenten voor de minister van BZK. De bevindingen van de Inspectie OOV kunnen voor de minister niet leiden tot een interventie om de kwaliteit van de voorbereidingen op peil te krijgen. De minister beschikt uitsluitend over het generieke instrumentarium.
- Gedeputeerde Staten (rampenplan, beheersplan, organisatieplan) en de cdK (rampbestrijdingsplan) hebben de beschikking over een aantal specifieke interventie-instrumenten die samenhangen met het toezicht op de planvorming. Zo kan GS het college van B&W uitnodigen het rampenplan vast te stellen en als dit niet gebeurt het rampenplan zelf vaststellen. De cdK heeft een dergelijke bevoegdheid jegens de burgemeester met betrekking tot het rampbestrijdingsplan (art. 7, 8, 9, 10 Wrzo). Deze zware bevoegdheden zijn gericht op de aanwezigheid van plannen wat de zgn. planfixatie bij de regio's en gemeenten versterkt.

Nieuw arrangement

- Op rijksniveau vervult de Inspectie OOV de rol van signalerend toezichthouder. Wanneer de Inspectie OOV een rapportage uitbrengt, is het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeente/provincie/regio om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Tot nu toe worden de aanbevelingen van de Inspectie opgevolgd. Wanneer de aanbevelingen van de Inspectie onverhoopt niet of onvoldoende opgevolgd worden, moet het mogelijk zijn om op basis van een integrale afweging een interventie te plegen. De interventiebevoegdheid vormt hiermee het noodzakelijke sluitstuk van het toezichtarrangement. Het verdwijnen van de provinciale interventiemogelijkheden op de planvorming, dient te worden gecompenseerd door instrumenten op rijksniveau, omdat die passen bij de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen.
- Redenerend vanuit de nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarin de rol van de provincie beperkt is en er een rechtstreekse sturingsrelatie is tussen de minister en de veiligheidsregio's, is gekozen voor het beleggen van de interventiebevoegdheid bij de minister. De minister heeft een interventiebevoegdheid met betrekking tot de taakuitvoering van het regionale bestuur (met inbegrip van de doorwerking van door hem vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen). De minister moet kunnen verzekeren dat in alle regio's aan eisen van basiskwaliteit wordt voldaan. Verder wordt hiermee aangesloten bij de wijze waarop het toezicht in het politiebestedel is geregeld. Ten aanzien van het nabijheidsprincipe kan worden opgemerkt dat dit op het domein Veiligheid een andere afweging kent (en een beperktere rol speelt) dan bijvoorbeeld het domein van het financieel toezicht op gemeenten.
- Met de keuze voor de minister als interveniërend toezichthouder, wordt dit toezicht uitgeoefend door een bestuursorgaan met een duidelijke democratische legitimatie. De zwaarte van de interventiebevoegdheid vraagt

dat de bestuurder die deze verantwoordelijkheid uitoefent ook zelf verantwoording aflegt aan het algemeen vertegenwoordigend orgaan (i.c. het parlement). Uitsluitend bij de uitoefening van de interventiebevoegdheid door de minister vervult de cdK als rijksorgaan een ondersteunende rol. De cdK kan de minister adviseren met inachtneming van alle andere relevante overwegingen (dan de bevindingen uit het signalerend toezicht) en kan een rol spelen in het verbeterproces, zowel voorafgaand aan een (eventuele) aanwijzing als nadat een aanwijzing is gegeven. Doordat de cdK pas in actie komt wanneer de minister een aanwijzing overweegt is hier geen sprake van dubbel toezicht. De inhoud van een interventie is sterk afhankelijk van de situatie. Bij voorkeur is een aanwijzing gebaseerd op de norm die gehaald moet worden. Bijvoorbeeld wanneer blijkt dat mensen niet adequaat zijn opgeleid en geoefend zou de minister een verbod kunnen opleggen om een bepaalde taak nog langer uit te voeren. Wanneer ze slechts niet voldoende geoefend zijn kan hij ze verplichten om meer te oefenen.

- De keuze om de cdK als rijksorgaan geen interventiebevoegdheid te geven is gebaseerd op de volgende argumenten.
 1. De zwaarte van deze bevoegdheid past niet in het pakket taken dat de cdK thans als rijksorgaan verricht. Dat pakket bestaat uitsluitend uit coördinerende, adviserende, informerende en procedurele werkzaamheden die afgeleid zijn van ministeriële verantwoordelijkheden of te maken hebben met raakvlakken tussen provinciaal en rijksbeleid. Er is geen aanleiding om ten aanzien van dit beleidsterrein af te wijken van het bestendige beleid om terughoudend te zijn bij het toekennen van rijkstaken aan de cdK.
 2. In relatie tot het uitgangspunt de interventiebevoegdheid alleen te beleggen bij een bestuursorgaan met een duidelijke democratische legitimatie, ligt een keuze voor de cdK als rijksorgaan minder voor de hand. De cdK is grondwettelijk (primair) provinciaal orgaan en is in die hoedanigheid verantwoording verschuldigd aan een algemeen vertegenwoordigend orgaan: provinciale staten. Over zijn handelen als rijksorgaan is de cdK geen verantwoording verschuldigd aan provinciale staten, maar uitsluitend aan de minister van BZK, die verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Het is bij de uitoefening van een zo zware bevoegdheid niet wenselijk dat het orgaan dat de bevoegdheid uitoefent niet zelf verantwoording aflegt. In dit verband is verder relevant dat ook de veiligheidsregio geen directe democratische legitimatie heeft.
 3. De minister van BZK moet zijn politieke verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Het is niet wenselijk dat de cdK's als rijksorgaan relatief zelfstandig kunnen opereren bij de uitoefening van een bevoegdheid, die zo diep ingrijpt in de bestuurlijke verhoudingen. Het feit dat de cdK niet zelf, maar de minister van BZK verantwoording moet afleggen zou daarom noodzaken tot het treffen van wettelijke instrumenten voor de minister van BZK om de taakuitvoering van de cdK's te kunnen sturen. De keuze om de interventiebevoegdheid bij de cdK als rijksorgaan te beleggen, zou leiden tot complexe verhoudingen. Toekenning van de interventiebevoegdheid aan de minister van BZK, waarbij de cdK een door de wet voorgeschreven ondersteunende rol vervult, kent dit nadeel niet.
- Een andere optie is dat de cdK als provinciaal orgaan de interventie pleegt.

1. Nadeel van deze optie is dat de minister eindverantwoordelijk is, maar het interveniërend toezicht op afstand wordt uitgevoerd. De minister van BZK heeft geen "vat" op de cdK als provinciaal orgaan (de cdK is immers alleen verantwoording schuldig aan PS). Sturing, bijvoorbeeld met het oog op een over het hele land vergelijkbaar interventiebeleid, is in deze optie alleen mogelijk als de minister daarvoor wettelijke bevoegdheden jegens de taakuitvoering door de cdK krijgt, waardoor een nieuwe gelaagdheid in het stelsel optreedt.

2. Het betekent een aanmerkelijke verzwaring van de toezichtrol van de cdK op bijv. de brandweer, ghor en meldkamerfunctie ten opzichte van de huidige situatie. Dit loopt niet congruent met het wetsvoorstel voor de politie waarin de interventiebevoegdheid op rijksniveau is belegd.

3. Niet alle cdK's zullen hetzelfde handelen bij vergelijkbare omstandigheden. Dit kan leiden tot een onwenselijke differentiatie tussen veiligheidsregio's.

Stap 5: Regel het toezicht praktisch

Huidig arrangement

- De Inspectie OOV heeft in het eerder genoemde Meerjarenbeleidsplan de hoofdlijnen van haar toezichtbeleid uiteengezet. Onderdeel van dat beleid is een risicoanalyse.
- De minister van BZK, de cdK's en het IPO hebben een protocol gesloten om mogelijke dubbelingen en overlap in de praktijk van het toezicht te voorkomen.
- De Inspectie OOV koppelt de bevindingen van het toezicht terug naar haar (ook niet onderzochte) toezichtsobjecten, medetoezichthouders, verantwoordelijke besturen, het beleid, de verantwoordelijke ministers en de Tweede Kamer. Dit mede om het toezicht een zo groot mogelijk effect te laten hebben (zie ook paragraaf 4.2.2).
- De minister (en Inspectie OOV) verantwoordt zich jaarlijks door toezending van een werkplan en een jaarverslag aan de Tweede Kamer. Beiden worden ook toegezonden aan de instanties genoemd onder het vorige punt.

Nieuw arrangement

- Het merendeel van de punten genoemd bij het huidige arrangement blijven gelden voor het nieuwe arrangement.
- Het kabinetsstandpunt Eenduidig Toezicht. dat een reactie is op de motie Aptroot (Kamerstukken 2005-2006, 29362 nr 76 en 77) over het terugdringen van regeldruk voor ondernemers, zal leiden tot verdere stroomlijning van het interbestuurlijk toezichtarrangement. Bedrijven en instellingen in een domein krijgen te maken met één aanspreekpunt, dat op een inzichtelijke manier het toezicht organiseert en naar buiten optreedt met één gezicht. De Inspectie OOV zal het front office gaan vormen voor het domein rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de back office zullen de meest betrokken rijksinspecties, en zo mogelijk decentrale toezichthouders, een domeinbrede risicoanalyse uitvoeren en op basis daarvan de samenwerking en afstemming vorm en inhoud geven. De toezichtsobjecten worden ook betrokken bij deze analyse.

Bijlage I

Artikel 19, Brandweerwet 1985

1.
Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tot taak:
 - a.
het toetsen van de wijze waarop een bestuursorgaan van een provincie, een gemeente, een lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld dan wel een ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp;
 - b.
het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp, tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid, bedoeld in artikel 2 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, naar de brand, het ongeval of de ramp een onderzoek instelt.
2.
Een bestuursorgaan van een provincie, een gemeente, een lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld of een ander openbaar lichaam is desgevraagd verplicht de door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen ambtenaren de inlichtingen te verstrekken die zij redelijkerwijs nodig hebben in verband met de uitvoering van een toets als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.
3.
Een bestuursorgaan van één van de openbare lichamen, bedoeld in het tweede lid, of van het Rijk dan wel een ieder die werkzaam is bij een organisatie, een instelling, een inrichting die of een bedrijf dat betrokken is bij een brand, ongeval of ramp is desgevraagd verplicht de door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen ambtenaren de inlichtingen te verstrekken die zij redelijkerwijs nodig hebben in verband met het verrichten van een onderzoek als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b.

Artikel 19a Brandweerwet 1985

1.
Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toetst, in overeenstemming met Onze Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, periodiek de voorbereiding op de rampenbestrijding door de bestuursorganen, bedoeld in artikel 19, eerste lid, onderdeel a, en brengt in een multidisciplinaire rapportage aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal verslag uit van zijn bevindingen.
2.
Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert de Tweede Kamer van de Staten-Generaal jaarlijks over de wijze waarop in het daarop volgende jaar uitvoering zal worden gegeven aan het eerste lid door toezending van een werkprogramma.

Artikel 7 Wet Rampen en Zware Ongevallen

1.
Indien het college van burgemeester en wethouders verzuimt een rampenplan vast te stellen, nodigen gedeputeerde staten het college uit om het plan binnen drie maanden vast te stellen.
2.
Indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat het rampenplan niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigen zij het college van burgemeester en wethouders binnen drie maanden nadat het plan is ontvangen uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.
- 3.

Indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat het rampenplan niet meer actueel is, nodigen zij het college van burgemeester en wethouders uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.

Artikel 8 Wet Rampen en Zware Ongevallen

1.

Indien de burgemeester verzuimt het rampbestrijdingsplan vast te stellen, nodigt de commissaris van de Koning hem uit om het plan binnen drie maanden vast te stellen.

2.

Indien de commissaris van de Koning van oordeel is dat het rampbestrijdingsplan niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigt hij de burgemeester binnen drie maanden nadat het plan is ontvangen uit het plan binnen een door hem vast te stellen termijn te wijzigen.

3.

Indien de commissaris van de Koning van oordeel is dat het rampbestrijdingsplan niet meer actueel is, nodigt hij de burgemeester uit het plan binnen een door hem vast te stellen termijn te wijzigen.

4.

Indien de burgemeester geen gevolg geeft aan een uitnodiging op grond van het eerste, tweede of derde lid, stelt de commissaris van de Koning het plan respectievelijk de wijziging daarvan binnen zes maanden op kosten van de gemeente vast.

5.

Alvorens de bevoegdheden, bedoeld in de vorige leden, toe te passen, treedt de commissaris van de Koning in overleg met de burgemeester.

Artikel 9 Wet rampen en zware ongevallen

1.

Indien het bestuur van de regionale brandweer verzuimt het beheersplan vast te stellen, nodigen gedeputeerde staten het bestuur uit om het plan binnen drie maanden vast te stellen.

2.

Indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat het beheersplan niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigen zij het bestuur van de regionale brandweer binnen drie maanden nadat het plan is ontvangen uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.

3.

Indien gedeputeerde staten van oordeel zijn dat het beheersplan niet meer actueel is, nodigen zij het bestuur van de regionale brandweer uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.

4.

Indien het bestuur van de regionale brandweer geen gevolg geeft aan een uitnodiging op grond van het eerste tweede of derde lid, stellen gedeputeerde staten het plan respectievelijk de wijziging daarvan binnen zes maanden op kosten van het bestuur van de regionale brandweer vast.

5.

Alvorens de bevoegdheden, bedoeld in de vorige leden, toe te passen, treden gedeputeerde staten in overleg met de besturen van de regionale brandweer en van de GHOR-regio en met het regionale college.

12022007



Bijlage 3.8.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Veiligheidsregio's

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

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

Versie 2 november 2006 (waarin opmerkingen Commissie DIT zijn verwerkt) IPO

0. Algemeen

De Commissie DIT vraagt het IPO om een beoordeling van de praktijk van het huidige provinciale toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en een beoordeling van de toekomstige wetgeving. Wij kunnen maar beperkt aan deze opdracht voldoen.

Als het gaat om de beoordeling van de praktijk, wijzen wij de Commissie erop dat de huidige wet waarop het provinciale toezicht gebaseerd is nog maar heel kort in werking is. En van de toekomstige wetgeving, hebben wij weliswaar een concepttekst gezien van de wet op de veiligheidsregio maar weten wij op dit moment niet hoe het wetsvoorstel eruit ziet.

Hierna wordt het door de Commissie DIT aangegeven stramien van de doorlichting gevolgd.

1. Inventarisatie

1.1. t/m 1.4 Inventariseer alle bestaande specifieke toezichtarrangementen, geef aan wat het toezicht inhoudt en hoe het is georganiseerd.

Op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (art 7, 8, 9, 10, 10d en 10e) houdt de provincie toezicht op de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding, aldus:

1. Het regionale beheersplan, een meerjarig beleidsplan waarin het regionale beleid beschreven is met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding (artikel 5 WRZO) wordt tenminste eenmaal per vier jaar door het bestuur van de regionale brandweer vastgesteld. Het beheersplan wordt toegezonden aan het college van Gedeputeerde Staten (G.S.) van de provincie. Bij verwijzing in het beheersplan naar onderliggende organisatieplannen van brandweer en GHOR zijn ook deze plannen aan provinciaal toezicht onderworpen.
Indien het bestuur van de regionale brandweer verzuimt het plan vast te stellen of indien het plan niet voldoet aan de wettelijke eisen dan wel niet langer actueel is, nodigen G.S. het bestuur uit het plan vast te stellen c.q. te wijzigen. Indien het bestuur hieraan geen gevolg geeft, stelt G.S. het plan of de wijziging daarvan op kosten van het bestuur van de regionale brandweer zelf vast. Deze bevoegdheden past G.S. toe na overleg met de besturen van de regionale brandweer, de GHOR-regio en het regionale college. (artikel 9 WRZO).
2. Het rampenplan, dat de gemeentelijke risico-inventarisatie bevat en een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding alsmede het geformuleerde beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen, wordt tenminste eenmaal per vier jaar door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Dit plan, waartoe ook de gemeentelijke deelplannen en draaiboeken behoren, wordt binnen een maand na vaststelling toegezonden aan het college van G.S. van de provincie. Het plan is afgestemd op de calamiteitenplannen en op de plannen van aangrenzende gemeenten en staten.
Indien B en W verzuimt het plan vast te stellen of indien het plan niet voldoet aan de wettelijke eisen dan wel niet langer actueel is, nodigen G.S. het college uit het plan vast te stellen c.q. te wijzigen. Indien het college hieraan geen gevolg geeft, stelt G.S. het plan of de wijziging daarvan op kosten van de gemeente vast. Deze bevoegdheden past G.S. toe na overleg met B en W. (artikel 7 WRZO).
3. Het rampbestrijdingsplan, een gebruiksklaar plan dat kan worden opgesteld voor elke ramp of zwaar ongeval waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn, wordt tenminste eenmaal in de vier jaar opgesteld door de burgemeester. Dit plan wordt binnen een maand na vaststelling

toegezonden aan de commissaris van de Koningin (CdK). Indien de burgemeester verzuimt het plan vast te stellen of indien het plan niet voldoet aan de wettelijke eisen dan wel niet langer actueel is, nodigt de CdK de burgemeester uit het plan vast te stellen c.q. te wijzigen. Indien de burgemeester hieraan geen gevolg geeft, stelt de CdK het plan of de wijziging daarvan op kosten van de gemeente vast. Deze bevoegdheden past de CdK toe na overleg met de burgemeester. (artikel 8 WRZO).

4. Indien de CdK van oordeel is dat met de uitvoering van de maatregelen in het beheersplan te weinig voortgang wordt geboekt, kan hij het bestuur van de regionale brandweer een aanwijzing geven ter bevordering van de uitvoering daarvan. Deze aanwijzing geeft de CdK na overleg met het bestuur van de regionale brandweer. (artikel 10 WRZO).
5. De CdK kan het college van B&W aanwijzingen geven over gezamenlijke oefeningen en kan B&W opdragen oefeningen te houden. (artikel 19 WRZO).
6. Beheerders van waterstaatswerken (waterschappen, Rijkswaterstaat en lagere overheden) zijn verplicht tot het opstellen van een calamiteitenplan, tenminste eenmaal in de vier jaar. Dit plan wordt toegezonden aan G.S.
G.S. bezien of het calamiteitenplan voldoet aan de wettelijke vereisten, nodigt de beheerder uit het plan te wijzigen en kan, indien de beheerder daaraan geen gevolg geeft, het plan zelf wijzigen op kosten van de beheerder. (artikel 70, Waterstaatswet 1900).

Sluitstuk van het systeem van toezicht is het bestuurlijke rapportagesysteem. Omdat er verschillende besturen zijn met taken en verantwoordelijkheden is ook sprake van verschillende bestuurlijke rapportages. Het beheersplan is de basis voor de bestuurlijke rapportage van de regio aan de provincie. De regionale bestuurlijke rapportage(s), aangevuld met een verslag van de uitvoering van de eigen provinciale rol en taken en die van de waterschappen op het gebied van de rampenbestrijding, vormt de basis voor een jaarlijkse bestuurlijke rapportage van de CdK aan de minister van BZK. De CdK kan daarbij ook gebruik maken van rapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Deze provinciale bestuurlijke rapportage geeft het totale beeld van de voorbereiding van de rampenbestrijding in de provincie en vindt in beginsel eenmaal per jaar plaats. De minister van BZK rapporteert elke vier jaar aan de Tweede Kamer.

Het toezicht op de planvorming is organisatorisch belegd bij het kabinet van de CdK.

Toekomstige wetgeving

In juli 2006 is door de minister van BZK een concept-wetsvoorstel op de veiligheidsregio voor commentaar voorgelegd aan het IPO. Uit het begeleidend schrijven blijkt, dat de wetsteksten nog niet definitief zijn.

In het concept wordt een nieuwe planstructuur voor crisisbeheersing geïntroduceerd en wordt het toezicht op een andere wijze belegd. De plancyclus wordt belegd op regionaal niveau: de plannen worden vastgesteld door het bestuur van de veiligheidsregio. Er komt een beleidsplan veiligheid, dat tenminste eenmaal per vier jaar wordt bijgesteld en dat betrekking heeft op alle taken van de veiligheidsregio. De gemeentelijke rampenplannen worden vervangen door het regionale crisisplan, dat de generieke aanpak van alle mogelijke crisissituaties in de regio beschrijft en wordt aangevuld met procesdraaiboeken. Daarnaast worden voor specifieke crises rampbestrijdingsplannen en mogelijk crisis- en operatieplannen opgesteld.

Het signalerend toezicht wordt in de voorstellen uitgeoefend door de IOOV. De inspectie rapporteert rechtstreeks aan de minister van BZK, in afschrift aan de CdK. De minister van BZK kan het bestuur van de veiligheidsregio een aanwijzing geven indien de taakuitvoering in die veiligheidsregio te kort schiet.

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

De Inspectie OOV toetst op grond van de artikelen 19 en 19a van de Brandweerwet 1985 in samenwerking met de andere betrokken rijksinspecties (Arbeidsinspectie, Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Inspectie voor de Gezondheidszorg).

2. Beschrijving

2.1 Beschrijf de generieke instrumenten

De generieke instrumenten (schorsing, vernietiging, taakverwaarlozing) worden door de provincies niet gebruikt, omdat de provincies een specifiek instrumentarium ter beschikking staat. Voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, waarin dit specifieke instrumentarium is opgenomen, hebben de provincies wel aangegeven dat het generieke instrumentarium, i.c. in de plaats treden bij taakverwaarlozing, voor de specifieke toepassing als een te zwaar middel wordt beschouwd. Indien planvorming bij een gemeente of regio (nog) te kort schiet, op onderdelen, nog niet goed is of vergelijkbare variaties is het generieke instrumentarium een veel te zwaar middel dat bovendien de bestuurlijke verhoudingen onder druk zet.

2.2 Beschrijf de praktijk van toepassing

De wet is te kort van kracht om met enige relevantie de praktijk te kunnen beschrijven. De wet is op 1 juli 2004 in werking getreden, de planvorming moest op 1 juli 2005 aan de nieuwe eisen voldoen, de provincies hadden daarna zes maanden de tijd voor de toetsing.

De bestuurlijke en administratieve lasten zijn in zijn algemeenheid naar onze inschatting niet erg groot. Natuurlijk is bij nieuwe wetgeving in het begin sprake van druk, zeker als het gaat om een uitbreiding en vernieuwing van wettelijk verplichte plannen. Vooral bij kleinere gemeenten, waar niet veel ambtenaren op dit gebied werkzaam zijn, kan dit zeker in de beginperiode een behoorlijke belasting vormen. Het is ons opgevallen, dat gebruik wordt gemaakt van modelplannen, waardoor efficiënter en effectiever kan worden gewerkt. Een gemeente die de gehele plancyclus goed doorgewerkt en op orde heeft, zal dit niet ervaren als bestuurlijke last, maar als een investering in operationele zin, omdat daarmee de voorbereiding op de rampenbestrijding een enorme kwaliteitsimpuls heeft gekregen.

De komende wetgeving reduceert de wettelijke planvorming en belegt de planvorming bij de regio. Het provinciale toezicht verdwijnt. De Inspectie OOV houdt toezicht. De minister kan het regiobestuur een aanwijzing geven.

3. Beoordeling

3.1 Beoordeel nut van behoud van specifieke instrumenten

Veiligheid dient een algemeen belang. Een belang dat verder gaat dan het belang van een individuele gemeente. Een gemeente of regio die niet goed voorbereid is op het optreden van rampen of crises zal daarvan niet alleen zelf de nadelige gevolgen ondervinden, maar ook aangrenzende gemeenten of regio's kunnen daarvan de dupe zijn. Het motief voor specifiek toezicht op het terrein van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing ligt dan ook in het bewaken van het algemene publieke belang van de veiligheid van burgers en het voorkomen van afwenteleffecten. Dit t evidente publieke belang kan niet volledig en afdoende worden geborgd door andere vormen van controle en verantwoording. Zoals al eerder vermeld, is het generieke instrumentarium onder omstandigheden een te zwaar middel.

3.2 Wat kan/mag niet en wat kan/mag wel veranderen aan de specifieke instrumenten

Hoewel er meerdere motieven zijn aan te dragen voor verticaal toezicht, kan verbetering van het huidige toezichtarrangement worden overwogen. In het toezichtsarrangement wordt uitgegaan van de

basale verantwoordingsrelatie tussen de burgemeester en de raad. Dit geldt ook voor de bevoegdheden van het college van B& W in het kader van de voorbereiding. Verantwoording en rapportage naar de gemeenteraad is de hoofdlijn en het toezicht is aanvullend.

De interventie-instrumenten in de huidige wetgeving kunnen sterk beperkt worden indien de verantwoordingsplicht naar de raad steviger wordt verankerd. Deze beweging kan versterkt worden door het niet-wettelijk kwaliteitsregime te verbeteren. Benchmarking, kwaliteitshandvesten, intervisie zijn goed bruikbare middelen om peer pressure te organiseren, waarbij ook burgers en hun organisaties een rol kunnen krijgen. De provinciale toezichthouder zou dan overigens wel moeten toezien of een dergelijk systeem van kwaliteitszorg bestaat en werkt. De VNG heeft, samen met de provincie Zuid-Holland, een methode ontwikkeld (VeiligheidsVizier) als opvolger voor het diagnose-instrument Slagen voor veiligheid. VeiligheidsVizier dient primair de verantwoording aan de gemeenteraad, maar kan ook als input dienen voor de toezichthouder. Dit type instrumenten biedt kansen voor systematische koppeling van informatie en ter voorkoming van bestuurlijke drukte.

Een belangrijke verbetering kan bestaan uit de vorming van één toezichthoudende instantie die belast wordt met het verzamelen en beoordelen van informatie. Een andere verbetering kan gevonden worden in synchronisatie van de bestuurlijke rapportage met de planning- en controlcyclus van gemeenten en regio's zelf.

Een volgende aanbeveling ligt in een inhoudelijke wijziging van het toezicht. Het gaat er bij dit beleidsterrein niet alleen om of voldaan is aan alle regels en voorschriften. Het gaat om de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding, het borgen van die kwaliteit en het verhogen daarvan. Het moet dan niet zozeer gaan om de gevolgde procedure als om de inhoud. Het toezicht zou zich daarop moeten richten.

Eén signalerend toezichthouder op dit beleidsterrein is voldoende. Daarvoor moet op Rijksniveau worden gewerkt aan de integratie van de rijksinspecties zodat vermindering van bestuurlijke drukte geen loze kreet is. Interventie dient belegd te worden bij een democratisch gelegitimeerd orgaan. Vanwege de nabijheid, de eigen taken van de provincie op het gebied van veiligheid en de samenhang met andere beleidsterreinen moet dit de provincie zijn. Daarbij heeft het de voorkeur dit interveniërend toezicht te beleggen bij één provinciaal orgaan (CdK).

Conceptwetsvoorstel veiligheidsregio.

Een generiek instrumentarium staat hier niet ter beschikking. Horizontale verantwoording e.d. is ook niet aan de orde, omdat de invloed van de gemeenten in de veiligheidsregio minimaal is. Gebruikmakend van dezelfde argumenten als hierboven genoemd, is hier dus nog meer reden voor provinciaal toezicht en een specifiek toezichtsarrangement.

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

Er is met de komst van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding wel gesproken over "planfixatie". Het zou eenvoudiger en eenduidiger zijn wettelijk vast te leggen wat er bereikt moet worden en niet hoe dat bereikt moet worden.

Stap 1 Houd rekening met basisinstrumenten

Zoals al vermeld, wordt het generieke instrumentarium vaak een te zwaar middel en is er specifiek instrumentarium nodig zoals in de huidige wetgeving is opgenomen. In de komende wetgeving is het generieke instrumentarium niet voorhanden.

Stap 2 Expliciteer het motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht

Zoals al vermeld, gaat het hier om de veiligheid van burgers, een belang dat de gemeente of regiogrens overschrijft, het voorkomen van afwentelgedrag.

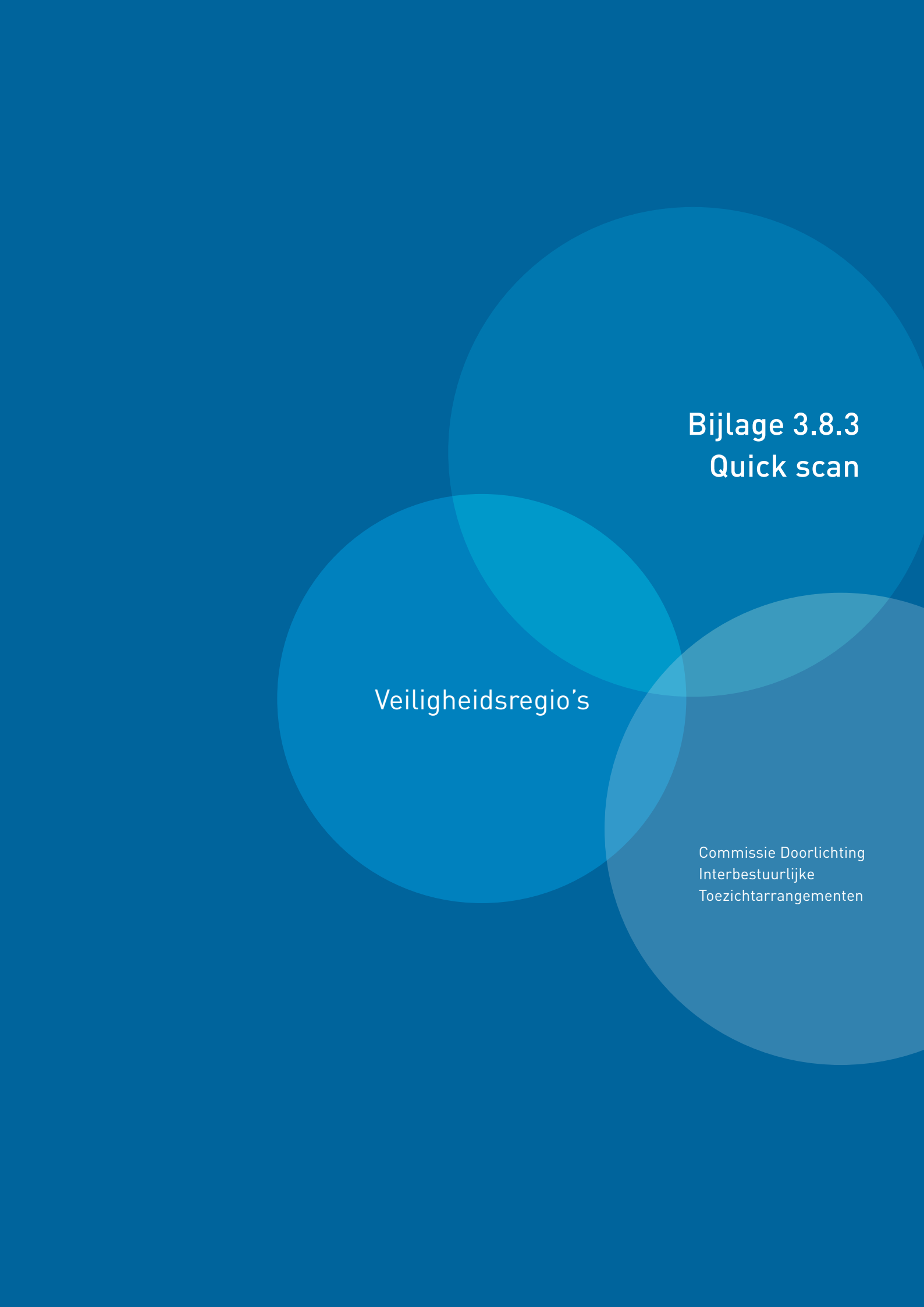
Stap 3a houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen

Zoals al vermeld, kunnen de interventie-instrumenten in de huidige wetgeving sterk worden beperkt als de verantwoordingsplicht naar de raad steviger wordt verankerd en deze beweging kan nog versterkt worden door het niet-wettelijk kwaliteitsregime te verbeteren.

In de komende wetgeving is geen sprake van democratische verantwoordingsprocessen,

Stap 3b Zoek andere instrumenten die in de plaats kunnen komen van interbestuurlijk toezicht
Benchmarking, kwaliteitshandvesten, intervisie zijn goed bruikbare middelen om peer pressure te organiseren. Het bovenvermelde instrument VeiligheidsVizier kan hier een belangrijke rol in spelen. Dit laat overigens onverlet dat de toezichthouder zich ervan moet vergewissen of er een systeem van kwaliteitszorg bestaat en of dit werkt.

Stap 4a, 4b en 5 Doelmatige inrichting, uitvoering en uitoefening van het interbestuurlijk toezicht
Er zijn belangrijke verbeteringen te realiseren door de vorming van één toezichthoudende instantie die belast wordt met het verzamelen en beoordelen van informatie, in synchronisatie van de bestuurlijke rapportage met de planning- en controlcyclus van gemeenten zelf.



Bijlage 3.8.3
Quick scan

Veiligheidsregio's

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

5 januari 2007

Quick scan Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Domein Veiligheid

Prof. mr. dr. E.R. Muller
Hoogleraar Veiligheid en Recht Universiteit Leiden
Directeur COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

In samenwerking met

Prof. dr. I. Helsloot
Hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid Vrije Universiteit
Sectordirecteur Crisis en Veiligheid COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

16 november 2006

Op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht worden in deze quick scan opmerkingen geplaatst bij de door het ministerie van BZK en de provincies gemaakte doorlichting ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht op het domein van veiligheid. Daarbij heb ik er voor gekozen mijn opmerkingen en suggesties puntsgewijs aan te geven. Wij volgen daarbij de indeling die in de notities van BZK en het IPO worden gevolgd

Recent is onder redactie van F.C.M.A. Michiels en ondergetekende de bundel Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland bij Kluwer verschenen. In deze bundel staan enkele voor de Commissie relevante beschouwingen omtrent interbestuurlijk toezicht. Voor deze quick scan wil ik vooral ook wijzen op het artikel in genoemde bundel van I. Helsloot en J.G.H. Bos over interpublieke handhaving binnen het domein van openbare orde en veiligheid. Tevens vormen de hoofdstukken 15, 16, 17 en 18 een nadere invulling van handhaving en toezicht ten aanzien van veiligheidsvraagstukken. Een exemplaar van deze bundel stuur ik mee met deze quick scan aangezien het mede voor de kaders van mijn adviezen een belangrijk uitgangspunt vormt.

Algemeen

- A. De huidige doorlichting interbestuurlijk toezicht heeft volledig betrekking op de Conceptwet op de veiligheidsregio's en daarmee feitelijk 'slechts' op de rampenbestrijding, de brandweer en de GHOR. Formeel valt het toezicht op de politie inderdaad niet onder de definitie van interbestuurlijke toezicht, maar het zou verstandig zijn het toezicht op de politie wel te betrekken bij de discussie over de wijze waarop interbestuurlijk toezicht vorm krijgt in het bredere domein van veiligheid. Veiligheid is immers meer dan alleen maar brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en rampenbestrijding. Vooral ten aanzien van de samenhang tussen de vormen van toezicht is het noodzakelijk een en ander nader te bezien. De huidige voorstellen rondom de

wijziging van de politie-organisatie zijn dermate ingrijpend dat een integrale visie op interbestuurlijk toezicht met betrekking tot de veiligheid als geheel gewenst zou zijn.

- B. In het algemeen kan gesteld worden dat met het wetsvoorstel veiligheidsregio's (versie zomer 2006) het interbestuurlijk toezicht op de crisisbeheersing en rampenbestrijding wordt versimpeld. Primair wordt beoogd immers toezicht gehouden door de minister en niet meer ook door de provincies. Bovendien is het aantal planfiguren dat expliciet getoetst moet worden verminderd.
- C. De belangrijkste kanttekening is dat in het nieuwe toezichtstelsel de provincie gelijk voor de invoering van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding een nogal impliciete en onheldere toezichtsrol krijgt. Daar waar immers wel plannen moeten worden opgestuurd naar de provincie lijkt de provincie zich hier ook een oordeel over te moeten vormen. Gezien het gestelde in het rapport van de commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht lijkt deze constructie tot onduidelijkheid te leiden. Een eventuele keuze om de provincie geen toezichthoudende taken op dit domein te geven zou consequent moeten worden gemaakt en expliciet worden vermeld.
- D. Overigens wordt terecht op gemerkt dat het toezichtsregime zoals in de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding enkele jaren geleden is vormgegeven nog niet of nauwelijks de kans heeft gehad zich te bewijzen. Indien daadwerkelijk wordt overgegaan tot invoering van de veiligheidsregio's is het wel zaak gedurende een langere periode deze vormen van toezicht ook te beproeven.
- E. De eigen Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Domein Veiligheid door het ministerie van BZK geeft over het algemeen een goed beeld van de mogelijkheden en beperkingen van het interbestuurlijk toezicht nu en in de toekomst. De bijdrage van de provincies heeft vooral een juridisch karakter, waarbij tevens de eigen wensen van de provincie worden aangegeven.
- F. In de beide doorlichtingen wordt slechts beperkt aandacht besteed aan de samenhang met andere vormen van toezicht. Binnen de definitie van interbestuurlijk toezicht valt de rol die enkele andere Inspecties spelen in (de grensvlakken van) het toezicht op dit terrein. Maar breder bekeken is ook de toenemende rol van bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor Veiligheid is van belang (i.r.t de rol van de IOOV bij incidentenonderzoek). Daarnaast mist vooral aandacht voor instrumenten van horizontaal toezicht. Hoewel formeel niet vallend onder de definitie van interbestuurlijk toezicht is het wel wezenlijk dat de verschillende vormen van toezicht op het terrein van veiligheid nauwkeurig tot elkaar betrokken worden. Het zou dan ook zaak zijn de samenhang met andere vormen van toezicht nauwkeurig te bezien.

Huidige arrangement

- G. De huidige vormen van interbestuurlijk toezicht worden vooral uitgeoefend door de Inspectie OOV en de provincies.

- H. Wij kunnen constateren dat de inspectie OOV een professionaliseringsslag heeft doorgemaakt vooral ook door de samenvoegen van de inspecties voor de brandweer en de rampenbestrijding (IBR) en voor de politie (IP). Dat onderstreept ook nog eens het belang van het betrekken van de politie bij de discussie over het interbestuurlijk toezicht binnen het domein veiligheid. De inspectie heeft inmiddels enkele moderne vormen van toezicht vormgegeven waarbij de effectiviteitstoets middels de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding een belangrijk instrument vormt. De rol van de Inspectie is daarmee belangrijker geworden met betrekking tot het toezicht op het terrein van de rampenbestrijding. Wel wordt in verschillende rapportages opgemerkt dat vraagtekens kunnen worden gesteld bij de eigen normstelling door de IOOV als basis van de interbestuurlijke toetsing van de gemeentelijke (of provinciale) taakvervulling.
- I. De provincies hebben in 2004 ten aanzien van de rampenbestrijding een expliciet benoemde toezichtsrol gekregen in de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding inclusief nieuwe interventie-instrumenten. De resultaten van deze vormen van toezicht zijn nog niet geheel duidelijk waar het gaat om het effect op de kwaliteit van de rampenbestrijding. Deze toetsing heeft wel tot intensivering van kwaliteit en mensen binnen de provincies geleid.
- J. In de huidige situatie bestaan er verschillende lacunes in het interbestuurlijk toezicht. Zo wordt op de brandweer feitelijk geen provinciaal en nauwelijks rijkstoezicht gehouden (buiten de rampbestrijdingstaak). Een ander type lacune is het feit dat het toezichtsinstrumentarium voor het beheersplan rampenbestrijding zich richt op het bestuur van de regionale brandweer terwijl de medewerking van GHOR- en politiebestuur noodzakelijk is voor uitvoering van het beheersplan. Van de bestaande formele interventiemogelijkheden wordt overigens slechts incidenteel gebruik gemaakt.

Nieuwe arrangement

- K. In het nieuwe arrangement in casu de voorgestelde wet op de Veiligheidsregio's komt het toezicht nagenoeg volledig te liggen bij de minister van BZK die de Inspectie OOV daartoe gebruikt. In de logica van het wetsvoorstel waarbij de gemeentelijke taken op het terrein van de brandweezorg, GHOR en rampenbestrijding defacto gedecentraliseerde rijkstaken worden, is dit ook juist en verstandig.
- L. De gemeenteraden houden beoogd echter ook een toezichtsverantwoordelijkheid ten aanzien van de daadwerkelijke uitvoering van rampenbestrijding gezien het opperbevel van de burgemeester in de responsfase. Als zich rampen en crises hebben voorgedaan dan moet over de door hem verrichte besluitvorming verantwoording worden afgelegd aan de raad. Het is de vraag hoe deze verantwoording en toezicht achteraf zich verhoudt tot de afwezigheid van enige vorm van toezichtsrelatie vooraf door de gemeenteraad.
- M. Terecht wordt in het nieuwe wetsvoorstel de planfixatie aangepakt. Dat geeft hoop voor de toekomst. Voor een echt toezicht is het nodig dat niet alleen de plannen maar ook de werkelijkheid achter de plannen onderwerp van het toezicht zijn. De Inspectie OOV is hiervoor inmiddels verschillende zaken aan het ontwikkelen.

Daarvoor zou mogelijk nog intensiever en beter geleerd kunnen worden van andere inspecties en toezichtsorganen.

- N. De minister krijgt in het nieuwe wetsvoorstel een interventiebevoegdheid door middel van het geven van aanwijzingen. Daarbij blijft de rol van de CdK onduidelijk. Er staat dat hij als rijksorgaan een adviesrol heeft. Het is echter de vraag op welke wijze hij deze adviesrol moet vorm geven als er tegelijkertijd geen toezicht door de provincie bestaat. Nader zal dan moeten worden geregeld hoe bijvoorbeeld de CdK aan zijn informatie kan komen om de adviesrol volwaardig te kunnen invullen. De verzwaring van de rol van de CdK als rijksorgaan staat overigens haaks op de jarenlange trend die die rol juist heeft gemarginaliseerd; de CdK is immers feitelijk vooral een provinciaal orgaan.
- O. De Inspectie OOV krijgt een zwaardere rol in het toezicht. Dat lijkt passend bij de geest van het wetsvoorstel, maar zal in de komende jaren het nodige vragen aan uitbreiding en professionalisering van de Inspectie. De toegenomen toezichtsrol zal moeten samenlopen met een organisatorische verandering en verbetering van de Inspectie OOV. Zo geldt nu al dat het 'systematisch' toezicht op de rampenbestrijding gestalte krijgt middels een regionale ADR-toetsing die eens per 5 jaar plaats vindt, hetgeen met evenveel recht 'incidenteel' kan worden genoemd.

Praktijk van het toezicht

- P. De keuze voor een risico-analyse om te komen tot een keuze waar het toezicht zich op zal moeten richten is onvermijdelijk. Het is echter zaak deze risico-analyse zo ruim mogelijk te laten vorm krijgen aangezien het tevens nuttig en noodzakelijk is om alle organisaties in het veld van crisisbeheersing en rampenbestrijding regelmatig te onderzoeken. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid betekenen dat de Inspectie kwantitatief zal moeten groeien.
- Q. Er kan niet genoeg benadrukt worden dat onderzoek naar de effecten van toezicht serieus ter hand moeten worden genomen. Op dit moment is daarover in het domein van de veiligheid nog steeds veel onduidelijk.
- R. Het ministerie stelt dat de bestuurlijke last van het toezicht onder de nieuwe wet zal afnemen. Dat is inderdaad waarschijnlijk gezien de focus op een beperkter aantal regionale planfiguren. Bij intensivering van het toezicht door de Inspectie OOV zal het echter toch zaak zijn om een maximum aan bestuurslast voor het toezicht te definiëren. Er kan bijvoorbeeld met behulp van een vast te stellen maximum aan tijd dat de toezichtsgenieter kwijt is aan inspecties geprobeerd worden om de bestuurlijke last zo gering mogelijk te maken.

Beoordeling

- S. De door het ministerie van BZK weergegeven beoordeling van zowel het huidige als nieuwe arrangement kunnen wij in hoofdlijnen onderschrijven. Daarbij dienen de voorgaande opmerkingen in огenschouw genomen te worden.
- T. De veiligheidsregio's kennen geen rechtstreekse democratische controle. Zelfs via de burgemeesters wordt geen verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden. Dat

stelt nog hogere eisen aan de toezicht door de minister van BZK die door de Tweede Kamer ter verantwoording kan worden geroepen. Het interbestuurlijk toezicht op de wgr(+)-regio's vormt hier feitelijk de vervanging van de directe democratische controle. Dat betekent dat het kwantitatief en kwalitatief op een hoog niveau moet worden gebracht.

