



Bijlage 3.9.1
Doorlichtingrapportage
VWS

Drank- en horecawet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWVS

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Ons kenmerk
VGP/ADT 2770353
Onderwerp
Rapportage Drank- en Horecawet

Inlichtingen bij
mr. K. Hollemans

Doorkiesnummer
(070) 3406176
Bijlage(n)
1

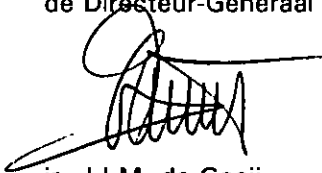
Den Haag
22 MEI 2007
Uw brief
5 april 2007
DIT/26032006/03.4

Geachte heer Oosting,

In navolging op het verzoek in uw brief van 5 april 2007, alsmede in reactie op uw visitatie van 9 mei 2007, bied ik u hierbij de door u gevraagde rapportage aan. De doorlichting van de Drank- en Horecawet is uitgevoerd volgens het door de commissie aangereikte stramien. Daarbij is uitgegaan van het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders. U treft de doorlichting van de Drank- en Horecawet aan als bijlage bij deze brief.

Met vriendelijke groet,

de Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
namens deze,
de Directeur-Generaal van de Volksgezondheid,



ir. J.I.M. de Goeij

Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG
Telefoon (070) 340 79 11
Fax (070) 340 78 34

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Correspondentie uitsluitend
richten aan het postadres
met vermelding van de
datum en het kenmerk van
deze brief.

Internetadres:
www.minvws.nl

23052007

**DOORLICHTING VAN DE DRANK- EN HORECAWET
TEN BEHOEVE VAN DE COMMISSIE DOORLICHTING
INTERBESTUURLIJKE TOEZICHTARRANGEMENTEN**

Ministerie van VWS
mei 2007

23052007

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	pagina 3
2.	Inventarisatie van de in de Drank- en Horecawet opgenomen toezichtarrangementen	pagina 4
2.1.	Ontstaan van de huidige wetgeving	pagina 4
2.2.	Maatschappelijke relevantie van de huidige wetgeving	pagina 4
2.3.	Vergunning	pagina 5
2.4.	Medebewind	pagina 5
2.5.	Toezicht	pagina 6
2.6.	Inspecteur	pagina 6
2.7.	Interbestuurlijk toezicht	pagina 7
2.8.	Regelingen	pagina 8
2.8.	Uitwerking van de regelingen	pagina 8
2.10.	Organisatie van het interbestuurlijk toezicht	pagina 12
3.	Beschrijving van de praktijk	pagina 12
3.1.	Aard/wijze van het interbestuurlijk toezicht	pagina 12
3.2.	Frequentie van het interbestuurlijk toezicht	pagina 12
3.3.	Aanleiding van het interbestuurlijk toezicht	pagina 12
3.4.	Beleidsmatige effecten van interventies	pagina 12
3.5.	Geschillen	pagina 12
3.6.	Beoordeling van de geschillen	pagina 13
4.	Beoordeling van de in de Drank- en Horecawet opgenomen toezichtarrangementen	pagina 14
5.	Nieuwe ontwikkelingen in het kader van het toezicht op de Drank- en Horecawet	pagina 16
6.	Bijlagen	
	Bijlage 1: AO1123, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 03/5527 HOREC.	
	Bijlage 2: Commissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Elburg, advies van 14 oktober 2004.	
	Bijlage 3: Commissie voor de bezwaarschriften Gemeente Arcen en Velden, advies van 19 januari 2005.	
	Bijlage 4: Quick Scan door Prof. Fred Fleurke, Amsterdam, 21 maart 2007.	

1. Inleiding

De doorlichting van de Drank- en Horecawet is gebaseerd op het door de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Doorlichting aangereikte stramien en de daarin opgenomen drieslag, neergelegd in de door de commissie op 27 oktober 2006 aan VWS toegezonden handreiking. Daarbij is verzocht de doorlichting uit te voeren volgens dit stramien.

Tevens heeft de commissie aangegeven dat zij het beginsel hanteert van de omgekeerde bewijslast. 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 overgenomen - stappenplan van de bestuurlijke werkgroep-Alders. In stap 2 van dit stappenplan zijn de drie motieven genoemd die, als enige, de legitimatie kunnen vormen voor specifiek toezicht:

- het bewaken van een hoger belang, bijvoorbeeld veiligheid, volksgezondheid;
- het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengeling en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden.

In het eerste gedeelte van deze doorlichting wordt een inventarisatie gegeven van de in de Drank- en Horecawet opgenomen toezichtarrangementen. Daarna volgt een beschrijving van het gebruik van deze arrangementen in de praktijk. Vervolgens wordt een beoordeling gegeven van het nut van behoud van de in de Drank- en Horecawet opgenomen toezichtarrangementen, met inachtneming van het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep-Alders. Als laatste wordt aandacht besteed aan de nieuwe ontwikkelingen in het kader van het toezicht op de Drank- en Horecawet.

2. Inventarisatie van de in de Drank- en Horecawet opgenomen toezichtarrangementen

2.1. *Ontstaan van de huidige wetgeving*

Reeds in de oudheid stelde de overheid regels met betrekking tot alcohol. Tot in het begin van de negentiende eeuw ging het vooral om repressieve strafbepalingen, die voornamelijk betrekking hadden op dronkenschap. Pas aan het einde van de 19e eeuw kwamen er wetten ter voorkoming van het misbruik van alcohol.

De historie van de alcoholwetgeving in Nederland gaat terug tot 1881. In dat jaar werd de Wet ter regeling van de handel in sterke drank en tot beteugeling van de openbare dronkenschap ingevoerd. Sindsdien is voor het tappen en slijten van sterke drank een vergunning van het gemeentebestuur vereist. Bovendien stelde de wet maxima voor het aantal vergunningen per gemeente op basis van het aantal inwoners.

In 1904 werd de wet uitgebreid en aangescherpt. Er kwamen inrichtingseisen voor cafés en slijterijen en voor het tappen van bier en wijn werd ook een vergunning vereist. Het slijten van bier en wijn bleef mogelijk zonder vergunning. In 1931 werd de alcoholwetgeving opnieuw herzien en kwam de Drankwet tot stand. Daarbij kwam door de introductie van diverse verbodsbepalingen méér de nadruk te liggen op de gezondheidsbescherming.

In de loop van de jaren vijftig ontstond, onder meer door het gebrek aan coördinatie bij de uitvoering van de Drankwet 1931 en de Vestigingswet Bedrijven 1954, de behoefte aan een geheel nieuwe wet. Uiteindelijk trad, na jarenlange voorbereiding en politieke discussie, op 1 november 1967 de Drank- en Horecawet in werking.

2.2. *Maatschappelijke relevantie van de huidige wetgeving*

Tussen 1960 en 1980 is het gebruik van alcohol aanzienlijk gestegen. Er was sprake van een stijging met 235%: van 208 glazen per hoofd van de bevolking per jaar naar 696 glazen. Deze ontwikkeling zorgde voor een toename van alcoholgerelateerde problemen. Dit uitte zich vooral in een toenemend beroep op voorzieningen in de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Ook in de sfeer van openbare orde en de criminaliteit ontstonden er beduidend meer problemen voor dan voorheen.

Begin jaren tachtig stabiliseerde het gebruik van alcohol, mede vanwege de afnemende koopkracht in die jaren. In de jaren daarna nam het opkomende gezondheidsbewustzijn bij steeds meer consumenten toe. Rond de eeuwwisseling was er een beperkte daling van het alcoholgebruik waarneembaar.

Hoewel het totale alcoholgebruik in Nederland licht is gedaald, is de ontwikkeling in het alcoholgebruik onder jongeren de laatste jaren zorgwekkend. Zeven van de tien kinderen drinkt al op of vóór het twaalfde jaar het eerste glas alcohol. Eén derde van de 15 jarigen is maandelijks dronken. Nederlandse jongeren drinken het meest frequent van Europa en drinken per avond erg veel. Uitkomsten uit recente onderzoeken maken duidelijk dat er maatregelen nodig zijn om het alcoholgebruik onder jongeren en name onder kinderen terug te dringen.

Alcoholgebruik door jongeren brengt veel gezondheidsrisico's en maatschappelijke problemen met zich mee. Van de jongeren tussen de 16 en 24 jaar ondervindt 22% problemen door zijn drinkgedrag. Deze problemen lopen uiteen van bijvoorbeeld drinken om de zorgen te vergeten of meer zelfvertrouwen te krijgen tot sociale problemen en black-outs door drankgebruik. Daarnaast is aangetoond dat overmatig alcoholgebruik schadelijk is voor ontwikkeling van de hersenen van jongeren. Ook is er een duidelijk verband aangetoond tussen schoolprestaties en alcoholconsumptie.

Uit onderzoek blijkt verder dat wie jong begint met overmatig alcohol drinken, in zijn latere leven een verhoogd risico loopt op problemen met alcoholgebruik. Op dit moment is bijna 12,5% van de totale ziektelast bij mannen en 2,3% van de ziektelast bij vrouwen toe te schrijven aan overmatig alcoholgebruik. Gezien de tendens onder jongeren, zullen deze cijfers verder stijgen.

De Drank- en Horecawet is een van de belangrijkste instrumenten van de overheid om deze ontwikkeling tegen te gaan. Het vergunningstelsel dat onderdeel uitmaakt van deze wet is er op gericht de verkoop van alcohol te reguleren en om criminele elementen zoveel mogelijk uit deze sector te weren. Gelet op de huidige problematiek rond het gebruik van alcohol door jongeren is het belangrijk dat het vergunningstelsel op de juiste wijze wordt toegepast en dat er voldoende toezicht is op de uitvoering van dit stelsel.

Daarnaast zal de komende jaren stevig worden ingezet op een goede naleving van de wet. In dat kader is er ondermeer sprake van een intensivering van de handhaving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de leeftijdsgrenzen voor alcohol. Hiermee wil VWS bereiken dat leeftijdsvaststelling gemeengoed wordt binnen de horeca, slijterijen, sportkantines en supermarkten, om er zodoende voor te zorgen dat alcohol minder toegankelijk wordt voor jongeren.

2.3. Vergunning

In de Drank- en Horecawet is bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 3.

Artikel 3 Drank- en Horecawet

Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Met deze vergunning wordt de bedrijfsuitoefening van het horecabedrijf en het slijterijbedrijf geautoriseerd. Dit gebeurt zowel in het kader van de vestigingswetgeving als in het kader van de bescherming van de volksgezondheid en de beheersing van de openbare orde.

2.4. Medebewind

Burgemeester en wethouders verlenen de vergunning als bedoeld in artikel 3 op basis van medebewind. Dit vindt zijn grondslag in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet.

Artikel 124 Grondwet

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Artikel 108 Gemeentewet

1. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.
3. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.

In de Drank- en Horecawet zijn ten aanzien van het verlenen van de vergunning door burgemeester en wethouders de volgende regelingen opgenomen:

- Een vergunning moet worden verleend door burgemeester en wethouders, als is voldaan aan de in artikel 27 van de Drank- en Horecawet genoemde eisen. Het verlenen van een vergunning is een gebonden beschikking.
- Een vergunning moet worden ingetrokken als niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 31, onder 1, van de Drank- en Horecawet.
- Een vergunning kan worden ingetrokken als niet voldaan is aan het bepaalde in artikel 31, onder 2, van de Drank- en Horecawet.
- De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in artikel 3 gestelde verbod, mits aan de in artikel 35 van de Drank- en Horecawet genoemde voorwaarden is voldaan.
- Burgemeester en wethouders zijn bevoegd een gemeentelijke verordening op te stellen op grond van artikel 23 van de Drank- en Horecawet, waarbij het verstrekken van alcoholhoudende drank kan worden verboden in speciaal daartoe aangewezen inrichtingen voor een bepaalde tijd.

2.5. Toezicht

Hoewel burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 3, zijn burgemeester en wethouders niet aangewezen als toezichthouder in de Drank- en Horecawet.

Op grond van artikel 41 van de Drank- en Horecawet zijn de bij besluit van de Minister van VWS aangewezen ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Drank- en Horecawet. In de "Aanwijzing ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet" worden als ambtenaren van het staatstoezicht op de volksgezondheid, belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Drank- en Horecawet bepaalde, aangewezen: de controle-ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit.

2.6. Inspecteur

Naast de controle-ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit is in artikel 1 van de Drank- en Horecawet de inspecteur gedefinieerd als de bevoegde inspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Dit is de Inspecteur-Generaal van de VWA.

Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid is specifiek genoemd in de Gezondheidswet van 18 januari 1956. Deze wet geeft aan welke organen worden ingesteld en welke bevoegdheden deze organen hebben. Concreet gaat het daarbij om de taken van de Gezondheidsraad, het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en de provinciale Raden voor de Volksgezondheid. Het behoort tot de taak van in de Gezondheidswet genoemde organen om alle maatregelen te bevorderen die kunnen strekken tot het gezond worden en het gezond blijven van de bevolking.

De taken van de inspecteur zijn omschreven in artikel 36 van de Gezondheidswet.

Artikel 36 Gezondheidswet

1. Er is een Staatstoezicht op de volksgezondheid, ressorterend onder Onze Minister, dat bestaat uit bij algemene maatregel van bestuur aangewezen onderdelen en dat tot taak heeft:

- a. het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan alsmede, waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan;

b. het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid, een en ander voor zover de ambtenaren van het Staatstoezicht daarmee zijn belast bij of krachtens wettelijk voorschrift.

2. Het Staatstoezicht heeft voorts tot taak het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan Onze Minister op verzoek of uit eigen beweging, met betrekking tot hetgeen het Staatstoezicht op grond van het eerste lid ter kennis is gekomen.

De taken van de inspecteur zijn genoemd in het eerste lid, onder a:

- het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid;
- het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering van de volksgezondheid;
- het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de Minister van VWS.

De taken van de ambtenaren van het Staatstoezicht zijn genoemd in het eerste lid, onder b:

- toezicht op de naleving; en
- opsporing van overtredingen.

Op grond van de hierboven genoemde taakomschrijving is de inspecteur tevens belanghebbende in de zin van artikel 1:2, onder 2, van de Algemene wet bestuursrecht, waar het besluiten bij of krachtens de Drank- en Horecawet betreft.

Artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht

1. Onder belanghebbende wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.7. Interbestuurlijk toezicht

In de handreiking van de Commissie is aangegeven wat onder "interbestuurlijk toezicht" moet worden verstaan. Er zijn twee vormen waarin het interbestuurlijk toezicht zich kan voordoen:

1. Toezicht op de wijze waarop het nalevingstoezicht door het bevoegde toezichthoudende bestuursorgaan wordt uitgeoefend, ook wel bekend als tweedelijns toezicht.

In het geval van de Drank- en Horecawet is er geen sprake van tweedelijns toezicht, aangezien burgemeester en wethouders niet zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Drank- en Horecawet.

2. Toezicht dat zich richt op andere taken van bestuursorganen.

Gelet op het door de Commissie gehanteerde begrip "interbestuurlijk toezichtarrangement" is er sprake van interbestuurlijk toezicht. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de inspecteur. De inspecteur houdt toezicht op de verlening van vergunningen en ontheffingen door burgemeester en wethouders. Op grond van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht is de inspecteur in bepaalde gevallen bevoegd tot interventie, te weten het instellen van bezwaar en

20052007

beroep tegen besluiten van burgemeester (en wethouders) die zijn genomen op grond van de Drank- en Horecawet.

2.8. Regelingen

In totaal kent de Drank- en Horecawet vier regelingen die kunnen leiden tot interbestuurlijk toezicht.

- 1) In artikel 23 is bepaald dat burgemeester en wethouders verplicht zijn de inspecteur te horen als ze een gemeentelijke verordening willen invoeren.
- 2) In artikel 28 is bepaald dat burgemeester en wethouders verplicht zijn een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning aan de inspecteur te zenden.
- 3) In artikel 32 is bepaald dat indien de inspecteur van oordeel is, dat een vergunning moet worden ingetrokken, hij daartoe een gemotiveerd voorstel doet aan burgemeester en wethouders.
- 4) In artikel 35 is bepaald dat de burgemeester verplicht is een kopie van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing aan de inspecteur te zenden.

2.9. Uitwerking van de regelingen

Hieronder volgt een uitwerking van bovengenoemde regelingen.

- Ad 1) Burgemeester en wethouders zijn verplicht de inspecteur te horen als ze een gemeentelijke verordening willen invoeren.

Artikel 23 Drank- en Horecawet

1. Bij gemeentelijke verordening kan, de inspecteur gehoord, het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank worden verboden, met dien verstande dat een verbod dat betrekking heeft op het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank anders dan in een inrichting slechts betrekking heeft op een beperkte tijdsruimte.
2. Bij zodanige verordening kan worden bepaald, dat het verbod slechts geldt voor inrichtingen van een bij de verordening aangewezen aard, in bij de verordening aangewezen delen van de gemeente of voor een bij of krachtens die verordening aangewezen tijdsruimte.
3. Bij een verordening als bedoeld in het eerste lid kunnen regels worden gesteld omtrent de voorschriften die aan een vergunning als bedoeld in artikel 3 kunnen worden verbonden en omtrent het beperken van een vergunning tot het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank.
4. De inspecteur zendt van zijn oordeel over de ontwerpverordening een afschrift aan gedeputeerde staten.
5. Een verordening wordt in afschrift gezonden aan gedeputeerde staten.

Het doel van dit artikel is om verwerving van informatie te bewerkstelligen. Dit geldt zowel voor de inspecteur als voor de provincie.

De gemeente moet de inspecteur horen voordat een gemeentelijke verordening wordt vastgesteld. In de oude regeling vond consultatie van de inspecteur achteraf plaats. De betrokkenheid van de inspecteur bij de eerste fase kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van gemeentelijke verordeningen.

Provincies zijn bij de uitvoering van deze wet betrokken als vergunningverlenende instantie voor die gevallen waarin de gemeente zelf een horeca- of slijterijbedrijf uitoefent. Door de inspecteur te verplichten een afschrift van zijn oordeel over de gemeentelijke verordening aan gedeputeerde staten te zenden, is afdoende gewaarborgd dat de provinciale rol naar behoren kan worden vervuld.

Het verwerven van de hier bedoelde informatie valt onder de in het eerste lid van artikel 36 van de Gezondheidswet omschreven taak van de inspecteur, te weten het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan en het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan.

Daarnaast is het verwerven van de hier bedoelde informatie essentieel om te kunnen voldoen aan de in het tweede lid van artikel 36 van de Gezondheidswet neergelegde taak van de inspecteur, te weten het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de Minister van VWS.

Door middel van een gemeentelijke verordening van kwalitatief hoog niveau kan een bijdrage worden geleverd aan de bescherming van de volksgezondheid en de handhaving van de openbare orde. Dit is noodzakelijk met het oog op het bewaken van de belangen van de volksgezondheid en de veiligheid. Om deze reden acht de Minister van VWS het wenselijk deze regeling te behouden.

Ad 2) Burgemeester en wethouders zijn verplicht een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning aan de inspecteur te zenden.

Artikel 28 Drank- en Horecawet

1. Een vergunning wordt verleend, indien geen der in artikel 27 bedoelde weigeringsgronden aanwezig is.
2. De beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van de vergunning wordt mede aan de inspecteur toegezonden.

Het doel van dit artikel is om verwerving van informatie te bewerkstelligen voor de inspecteur.

Voor een goed en geactualiseerd bestand van geldige vergunningen is het noodzakelijk dat de VWA beschikt over de wijzigingen en intrekkingen ervan. Een dergelijk bestand is onontbeerlijk in verband met toezicht en opsporing.

Het verwerven van de hier bedoelde informatie is conform de in het eerste lid van artikel 36 van de Gezondheidswet omschreven taak van de ambtenaren van het Staatstoezicht, te weten het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid.

Daarnaast is het verwerven van de hier bedoelde informatie noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de in het tweede lid van artikel 36 van de Gezondheidswet neergelegde taak van de inspecteur, te weten het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de Minister van VWS.

De ambtenaren van het Staatstoezicht en de inspecteur zijn afhankelijk van de informatie van burgemeester en wethouders om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder "up to date" bestand van bestaande vergunningen kan er onvoldoende effectief toezicht worden gehouden én kan de inspecteur de Minister van VWS onvoldoende informeren.

Het niet kunnen beschikken over dergelijke informatie is niet in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. Vandaar dat de Minister van VWS het zeer wenselijk acht deze regeling te behouden.

Ad 3) Indien de inspecteur van oordeel is, dat een vergunning moet worden ingetrokken, doet hij daartoe een gemotiveerd voorstel aan burgemeester en wethouders. Burgemeester en wethouders zijn verplicht binnen drie maanden een besluit te nemen over dit voorstel.

Artikel 32 Drank- en Horecawet

1. Indien de burgemeester of de inspecteur van oordeel is, dat een vergunning op een der in artikel 31 genoemde gronden moet worden ingetrokken, doet hij daartoe onder opgave van redenen aan burgemeester en wethouders een voorstel.

2. Binnen drie maanden na ontvangst van zodanig voorstel nemen burgemeester en wethouders daaromtrent een besluit. Zij doen daarvan schriftelijk mededeling aan de inspecteur, indien deze het voorstel heeft gedaan.

Dit artikel biedt de inspecteur de mogelijkheid om (indien nodig) tot interventie over te gaan.

Als de inspecteur van oordeel is, dat een vergunning moet worden ingetrokken, doet hij daartoe een voorstel aan burgemeester en wethouders. Als dit voorstel niet wordt overgenomen of als er niet binnen drie maanden een besluit over dit voorstel wordt genomen, kan de inspecteur een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders. Zonodig kan hij ook een voorlopige voorziening bij de rechtbank vragen, conform de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Uit jurisprudentie is gebleken dat de inspecteur belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit is o.a. bevestigd door de Rechtbank Leeuwarden in haar uitspraak van 12 augustus 2003, waarin de rechtbank stelde dat de inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid als belanghebbende moet worden aangemerkt bij de uitoefening van zijn toezichthoudende taak op de naleving van de Drank- en Horecawet. De rechtbank verwees in het vonnis naar artikel 1:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat ten aanzien van bestuursorganen de aan hen toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd.¹

De hier bedoelde interventie geschiedt in het kader van de in het eerste lid van artikel 36 van de Gezondheidswet neergelegde taak van de inspecteur, te weten het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan en het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan. Tevens geschiedt zij in het kader van de in het tweede lid van artikel 36 van de Gezondheidswet neergelegde taak, te weten het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid.

Aangezien burgemeester en wethouders niet zijn aangewezen als toezichthouder in de Drank- en Horecawet, zijn zij in sommige gevallen afhankelijk van informatie van de inspecteur. Zo kan het voorkomen dat bepaalde overtredingen niet bekend zijn bij burgemeester en wethouders. De inspecteur kan burgemeester en wethouders op grond van dit artikel daarvan op de hoogte stellen, waarna zij verdere stappen kunnen ondernemen.

Daarnaast kan het in een enkel geval voorkomen dat burgemeester en wethouders op onjuiste gronden besluiten een vergunning toch te verlenen of dat zij nalaten een vergunning in te trekken.

¹ 02/1263 GEMWT

In al deze gevallen zijn de volksgezondheid en de openbare orde in het geding. De Minister van VWS is van mening dat de inspecteur in dergelijke gevallen de mogelijkheid moet hebben (en houden) om tot interventie over te kunnen gaan. Vandaar dat de Minister van VWS het zeer wenselijk acht deze regeling te behouden.

Ad 4) De burgemeester is verplicht een kopie van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing aan de inspecteur te zenden.

Artikel 35 Drank- en Horecawet

1. De burgemeester kan ten aanzien van het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank op aanvraag ontheffing verlenen van het in artikel 3 voor de uitoefening van het horecabedrijf gestelde verbod, bij een in de beschikking aangewezen bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen, mits de verstrekking geschiedt onder onmiddellijke leiding van een persoon die voldoet aan artikel 8, tweede en vierde lid.
2. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend; aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Ten aanzien van een ontheffing is artikel 31, eerste lid, onder a en d, van overeenkomstige toepassing.
4. Besluiten tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing worden in afschrift aan de inspecteur gezonden.

Het doel van dit artikel is om verwerving van informatie te bewerkstelligen voor de inspecteur, op grond waarvan hij (indien nodig) tot interventie kan overgaan.

Van besluiten tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing moet, met het oog op de handhaving, een afschrift aan de inspecteur worden gezonden. Indien de inspecteur het niet eens is met een verleende ontheffing, kan hij een bezwaarschrift indienen bij burgemeester en wethouders. Zonodig kan hij ook een voorlopige voorziening bij de rechtbank vragen, conform de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Een en ander is bevestigd door de voorzieningenrechter van de Rechtbank te Den Haag in zijn uitspraak van 24 december 2003.²

Het verwerven van de hier bedoelde informatie is conform de in het eerste lid van artikel 36 van de Gezondheidswet omschreven taak van de ambtenaren van het Staatstoezicht, te weten het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid.

Daarnaast is het verwerven van de hier bedoelde informatie noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de in het tweede lid van artikel 36 van de Gezondheidswet neergelegde taak van de inspecteur, te weten het uitbrengen van adviezen en het verstrekken van inlichtingen aan de Minister van VWS.

De ambtenaren van het Staatstoezicht en de inspecteur zijn afhankelijk van de informatie van de burgemeester om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder "up to date" bestand van ontheffingen kan er onvoldoende effectief toezicht worden gehouden én kan de inspecteur de Minister van VWS onvoldoende informeren. Het niet kunnen beschikken over dergelijke informatie is niet in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. Vandaar dat de Minister van VWS het zeer wenselijk acht deze regeling te behouden.

² AWB 03/5527 HOREC

2.10. Organisatie van het interbestuurlijk toezicht

Zoals hierboven reeds aangegeven, is de Inspecteur-Generaal van de VWA in de Drank- en Horecawet aangewezen als inspecteur. De inspecteur heeft in elk van de 5 regio's van de VWA één controle-ambtenaar gemachtigd om te fungeren als aanspreekpunt voor de betrokken gemeenten in die regio. De daartoe gemachtigde controle-ambtenaren houden de vergunningverlening in de gemeenten bij. Tevens verlenen zij advies bij verordeningen op grond van artikel 23 van de Drank- en Horecawet. Daarnaast zijn deze controle-ambtenaren gemandateerd om namens de inspecteur bezwaar te maken tegen een besluit van de burgemeester (en wethouders) tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of een ontheffing.

3. Beschrijving van de praktijk

3.1. Aard/wijze van het interbestuurlijk toezicht

In de praktijk wordt systematisch gekeken naar de kwaliteit van de gemeentelijke vergunningverlening. In dat kader worden gesprekken gevoerd op het gemeentehuis. De dossiers van de laatst verleende vergunningen worden opgevraagd en bekeken. Deze dossiers worden vervolgens gecontroleerd, mede aan de hand van een onderzoek ter plaatse.

3.2. Frequentie van het interbestuurlijk toezicht

Iedere gemeente wordt in de loop van circa 5 jaar eenmaal bezocht.

3.3. Aanleiding van het interbestuurlijk toezicht

Als de inspecteur naar aanleiding van een ontvangen afschrift vermoedt dat een vergunning of ontheffing ten onrechte is verleend, neemt hij contact op met de gemeente om dit aan de orde te stellen en om samen met de gemeente naar eventuele oplossingen te zoeken. Indien dit contact niet leidt tot het gewenste resultaat én indien er sprake is van structureel onjuiste vergunningverlening binnen een bepaalde gemeente, dan dient de controle-ambtenaar een bezwaarschrift in tegen een besluit van de burgemeester (en wethouders) tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of een ontheffing.

3.4. Beleidsmatige effecten van interventies

De inspecteur heeft gegevens tot zijn beschikking naar aanleiding van onderzoeken die hebben plaatsgevonden bij gemeenten. Op grond van deze gegevens worden gemeenten met elkaar vergeleken. Ook wordt gekeken naar landelijke trends. De uitkomsten van deze onderzoeken worden periodiek besproken met de betrokken beleidsafdeling van het Ministerie van VWS.

3.5. Geschillen

Er zijn de afgelopen jaar weinig echte geschillen geweest. De meeste zaken zijn in onderling overleg tussen de inspecteur en de gemeente opgelost.

2003:

Hierboven is al het geschil uit 2003 aangehaald tussen de inspecteur en de burgemeester van Den Haag ten aanzien van het besluit om een ontheffing te verlenen voor het verstrekken van zwakalcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse tijdens schaatsactiviteiten op de ijsbaan in de hofvijver te Den Haag. Daarbij heeft de voorzieningenrechter gesteld dat de VWA terecht bezwaar heeft gemaakt tegen de met de wet strijdige handelswijze van de burgemeester.³

³ Zie voor meer informatie bijlage 1.

2004:

In 2004 heeft de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Elburg een bezwaarschrift van de inspecteur op alle punten gegrond verklaard. Het bezwaarschrift richtte zich tegen de verlening van een vergunning voor de uitoefening van een slijterijbedrijf. Het vloeroppervlak was te klein, de slijterij stond in rechtstreekse verbinding met de supermarkt, niet alle leidinggevendenden stonden vermeld op de vergunning en de leidinggevende voldeed niet aan de minimale leeftijdseis van 21 jaar. Op grond van het advies van de bezwaarschriftencommissie hebben burgemeester en wethouders van Elburg besloten om het bezwaar gegrond te verklaren en de vergunning alsnog te weigeren.⁴

2005:

In 2005 heeft de commissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Arcen en Velden een bezwaarschrift van de inspecteur gegrond verklaard. Het bezwaarschrift richtte zich op het feit dat de inrichting niet aan de bouwkundige eisen voldeed en dat de vergunning op grond daarvan niet had mogen worden verleend.⁵

3.6. Beoordeling van de geschillen

In alle drie de hierboven genoemde geschillen is de inspecteur in het gelijk gesteld. Een keer door de voorzieningenrechter en twee keer door de bezwaarschriftencommissie van de gemeente.

In het eerste geval ging het erom dat de burgemeester op onterechte gronden een ontheffing had verleend. Daarbij stelde de voorzieningenrechter dat de inspecteur terecht bezwaar heeft gemaakt tegen de met de wet strijdige handelswijze van de burgemeester.

In de "quick scan" van 21 maart 2007 van prof. Fleurke gaven ambtenaren van de gemeente Den Haag aan dat de VWA "een proefproces tegen de gemeente Den Haag had aangespannen om op te kunnen treden tegen de gemeente Maastricht".⁶ Deze reactie gaat volledig voorbij aan het feit dat de burgemeester van Den Haag de ontheffing van artikel 35 misbruikte door gedurende een periode van 3 maanden iedere 12 dagen een nieuwe ontheffing af te willen geven voor de ijsbaan op de hofvijver. In het kader van de openbare orde was dit een onwenselijke situatie.

Het algemene vernietigingsrecht van de Kroon had in dit geval geen rol van betekenis kunnen spelen, want een artikel 35 ontheffing verloopt na 12 dagen. Een reguliere bezwaarprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht had om dezelfde reden geen kans van slagen gehad. Vandaar dat de inspecteur er voor heeft gekozen een voorlopige voorziening bij de rechtbank te vragen, om zodoende adequaat te kunnen reageren.

In de twee overige gevallen ging het erom dat burgemeester en wethouders op onjuiste gronden een vergunning hadden verleend. Dit leverde een mogelijk gevaar voor de volksgezondheid op.

In reactie op het bovenstaande stelde prof. Fleurke in zijn "quick scan" van 21 maart 2007 dat "de vergunningverlening aan inrichtingen op het terrein van de horeca niet los kan worden gezien van gemeentelijk beleid op andere terreinen". Het gaat daarbij "in het bijzonder om overwegingen van brandveiligheid en openbare orde".

Prof. Fleurke gaat er in zijn "quick scan" van uit dat de wetgever onvoldoende rekening heeft gehouden met deze overwegingen. Maar in de bouwregelgeving zijn de eisen voor slijterij- en horeca inrichtingen juist gelijk gesteld aan de eisen in de Drank- en Horecawet, vanwege de

⁴ Zie voor meer informatie bijlage 2.

⁵ Zie voor meer informatie bijlage 3.

⁶ Zie voor meer informatie bijlage 4.

brandveiligheid. Daarom moeten deze eisen specifiek worden betrokken bij een besluit over het al dan niet verlenen van een vergunning. Als dat niet gebeurt, dan levert dat een potentieel gevaar op voor de volksgezondheid. In een dergelijk geval biedt een langdurig proces dat gepaard gaat met het vernietigingsrecht van de Kroon, dat bovendien als "ultimum remedium" wordt beschouwd, de burger onvoldoende bescherming.⁷

4. Beoordeling van de in de Drank- en Horecawet opgenomen toezichtarrangementen

De rijksoverheid heeft uit het oogpunt van het voorkomen van schadelijk alcoholgebruik, de handhaving van de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid en het bevorderen van ordelijk economisch verkeer landelijke kaders aangegeven in de Drank- en Horecawet. Burgemeester (en wethouders) hebben volgens de Grondwet en de Gemeentewet de plicht hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van deze formele regeling.

De inspecteur is op grond van het Staatstoezicht op de volksgezondheid belast met een drietal taken, te weten een adviserende, een inventariserende en een interveniërende taak. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren, is de inspecteur aangewezen in de Drank- en Horecawet. Hiermee is geborgd dat de inspecteur gemeenten kan adviseren en dat hij bepaalde onderzoeken kan uitvoeren om de minister te informeren. Door de aanwijzing in de Drank- en Horecawet is de inspecteur tevens belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

In de Drank- en Horecawet staan vier regelingen die kunnen leiden tot interbestuurlijk toezicht. Ten eerste zijn burgemeester en wethouders verplicht de inspecteur te horen als ze een gemeentelijke verordening willen invoeren. De betrokkenheid van de inspecteur bij de eerste fase kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van gemeentelijke verordeningen. Door middel van een gemeentelijke verordening van kwalitatief hoog niveau kan een bijdrage worden geleverd aan de bescherming van de volksgezondheid en de handhaving van de openbare orde. Dit is noodzakelijk met het oog op het bewaken van de belangen van de volksgezondheid en de veiligheid. Om deze reden acht de Minister van VWS het wenselijk deze regeling te behouden.

Ten tweede zijn burgemeester en wethouders verplicht een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning aan de inspecteur te zenden. Voor een goed en geactualiseerd bestand van geldige vergunningen is het noodzakelijk dat de VWA beschikt over de wijzigingen en intrekkingen ervan. Een dergelijk bestand is onontbeerlijk in verband met toezicht en opsporing. De ambtenaren van het Staatstoezicht en de inspecteur zijn afhankelijk van de informatie van burgemeester en wethouders om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder "up to date" bestand van bestaande vergunningen kan er onvoldoende effectief toezicht worden gehouden én kan de inspecteur de Minister van VWS onvoldoende informeren. Het niet kunnen beschikken over dergelijke informatie is niet in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. Vandaar dat de Minister van VWS het zeer wenselijk acht deze regeling te behouden.

Ten derde is de mogelijkheid in de wet geschapen dat als de inspecteur van oordeel is, dat een vergunning moet worden ingetrokken, hij daartoe een gemotiveerd voorstel kan doen aan burgemeester en wethouders. Aangezien burgemeester en wethouders niet zijn aangewezen als toezichthouder in de Drank- en Horecawet, zijn zij in sommige gevallen afhankelijk van informatie van de inspecteur. Zo kan het voorkomen dat bepaalde overtredingen niet bekend zijn bij burgemeester en wethouders. De inspecteur kan burgemeester en wethouders op grond van dit artikel daarvan op de hoogte stellen, waarna zij verdere stappen kunnen ondernemen.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 VII, nr. 75.

Daarnaast kan het in een enkel geval voorkomen dat burgemeester en wethouders op onjuiste gronden besluiten een vergunning toch te verlenen of dat zij nalaten een vergunning in te trekken. In al deze gevallen zijn de volksgezondheid en de openbare orde in het geding. De Minister van VWS is van mening dat de inspecteur in dergelijke gevallen de mogelijkheid moet hebben (en houden) om tot interventie over te kunnen gaan. Een langdurig proces dat gepaard gaat met het vernietigingsrecht van de Kroon, dat als "ultimum remedium" wordt beschouwd, biedt de burger onvoldoende bescherming. Vandaar dat de Minister van VWS het zeer wenselijk acht deze regeling te behouden.

Ten vierde is bepaald dat de burgemeester verplicht is een kopie van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing aan de inspecteur te zenden. De ambtenaren van het Staatstoezicht en de inspecteur zijn afhankelijk van de informatie van de burgemeester om hun taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Zonder "up to date" bestand van ontheffingen kan er onvoldoende effectief toezicht worden gehouden én kan de inspecteur de Minister van VWS onvoldoende informeren. Het niet kunnen beschikken over dergelijke informatie is niet in het belang van de bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde. Vandaar dat de Minister van VWS het zeer wenselijk acht deze regeling te behouden.

De taken die de inspecteur uitvoert in het kader van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid zijn van belang voor alle betrokken partijen. De gemeenten zijn gebaat bij een deskundig advies, de rijksoverheid is gebaat bij gedegen onderzoek en effectief toezicht op de naleving van de wet, de betrokken marktpartijen zijn gebaat bij een eenduidig beleid en de betrokken burger is gebaat bij een goede bescherming van zijn gezondheid en een adequate handhaving van de openbare orde.

Dat een en ander kan resulteren in een interventie vloeit voort uit de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij wordt door de inspecteur afdoende rekening gehouden met de lokale situatie en belangen. Er vindt altijd eerst overleg plaats tussen de inspecteur en de betrokken gemeente en pas als er sprake is van structureel onjuiste besluitvorming binnen een bepaalde gemeente, wordt er een bezwaarschrift ingediend.

De hierboven genoemde taken en regelingen zijn getoetst aan de drie motieven die volgens het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep-Alders, als enige, de legitimatie kunnen vormen voor specifiek toezicht:

- het bewaken van een hoger belang, bijvoorbeeld veiligheid, volksgezondheid;
- het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengeling en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden.

Zoals is aangetoond, wordt met alle vier de regelingen een hoger belang bewaakt, te weten de bescherming van volksgezondheid en de openbare orde. Om deze redenen acht de Minister van VWS het niet opportuun de in de Drank- en Horecawet opgenomen regelingen te wijzigen.

5. Nieuwe ontwikkelingen in het kader van het toezicht op de Drank- en Horecawet

Sinds de inwerkingtreding van de wijziging van de Drank- en Horecawet in november 2000 zijn de juridische betrekkingen tussen de gemeenten en de inspecteur aanzienlijk afgenomen, omdat het bezwaar en beroep onder de regels van de Algemene Wet Bestuursrecht zijn komen te vallen. Voorheen was de inspecteur betrokken bij ieder administratief beroep, hetzij als verplicht adviseur, hetzij als partij. Thans probeert de inspecteur in het kader van toezicht op uitvoering door middel van een goede informatiepositie zo effectief mogelijk en in samenwerking met de gemeenten de maatschappelijke problematiek rond alcohol en jongeren te bestrijden. Juridische procedures van de Staat tegen gemeenten behoren sinds november 2000 tot de uitzonderingen.

In het wijzigingsvoorstel van de Drank- en Horecawet is de Minister van VWS voornemens een aantal wijzigingen op te nemen die eventueel van invloed kunnen zijn op de regelingen die in de huidige Drank- en Horecawet zijn opgenomen.

Ten eerste is de Minister van VWS voornemens de burgemeester aan te wijzen als bevoegd gezag in plaats van burgemeester en wethouders, in navolging van de eindnotitie van de MDW-werkgroep Uitwerking maatregelen openbare inrichtingen.⁸

De burgemeester is vanuit zijn verantwoordelijkheid op het terrein van de openbare orde en veiligheid thans al belast "met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en de daarbij behorende erven" (artikel 174 Gemeentewet). Volgens hetzelfde artikel is de burgemeester ook bevoegd bij dat toezicht bevelen te geven die voor de bescherming van de veiligheid en gezondheid nodig zijn en is hij belast met de uitvoering van verordeningen die hierop betrekking hebben. Door invoering van deze wijziging komt de toetsingsmogelijkheid van besluiten van het college door de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan te vervallen.

Ongeacht het voornemen de burgemeester wel of niet aan te wijzen als bevoegd gezag, dan kunnen de volksgezondheid en de openbare orde nog steeds in het geding zijn, bijvoorbeeld als de burgemeester op onjuiste gronden besluit een vergunning te verlenen of als hij nalaat een vergunning in te trekken. De Minister van VWS is van mening dat de inspecteur ook in een dergelijke situatie de mogelijkheid moet hebben om tot interventie over te kunnen gaan. Een langdurig proces dat gepaard gaat met het vernietigingsrecht van de Kroon, dat bovendien als "ultimum remedium" wordt beschouwd, biedt de burger onvoldoende bescherming.

Ten tweede is er in het kader van de voorgenomen wijziging van de Drank- en Horecawet een discussie gaande tussen de Minister van VWS en zijn ambtgenoot van BZK over het aanwijzen van medetoezichthouders in de Drank- en Horecawet, naast de controle-ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit. Daarbij valt te denken aan de introductie van gemeentelijke toezichthouders of aan het aanwijzen van de politie als medetoezichthouder of aan een hybride vorm, waarbij de VWA, de politie en de gemeentelijke toezichthouders allemaal een rol spelen.

De uitkomst van deze discussie is nog onduidelijk, maar afhankelijk van de uitkomst van de discussie en de uitwerking daarvan, kan het zijn dat de bestaande regelingen ten aanzien van interbestuurlijk toezicht moeten worden herzien. Deze aanpassingen zullen worden gerealiseerd in nauw overleg met de Minister van BZK, waarmee het kabinetsstandpunt inzake interbestuurlijk toezicht afdoende is gewaarborgd. Tevens kunnen eventuele toekomstige adviezen van de Commissie Interbestuurlijk Toezicht daarbij worden betrokken.

⁸ Eindnotitie MDW-werkgroep Uitwerking maatregelen openbare inrichtingen. Den Haag. 2001.

Bijlagen

1. AO1123, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 03/5527 HOREC
- 2.

23052007

Bijlage 1

LJN: AO1123, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 03/5527 HOREC

Datum uitspraak: 24-12-2003
 Datum publicatie: 30-12-2003
 Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
 Soort procedure: Voorlopige voorziening
 Inhoudsindicatie: (...) Op 26 november 2003 heeft ontheffinghouder een aanvraag ingediend voor een ontheffing ingevolge artikel 35 van de Drank- en Horecawet ten behoeve van de exploitatie van een tijdelijke ijsbaan in de hofvijver van 12 december 2003 tot en met 1 februari 2003.
 (...)

Uitspraak

Voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage
 sector bestuursrecht

Reg. nr. AWB 03/5527 HOREC

Proces-verbaal van de mondelinge
 UITSPRAAK
 als bedoeld in artikel 8:84, eerste lid,
 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening van

De Directeur-Generaal van de Voedsel en Waren Autoriteit, gevestigd te Den Haag, verzoeker,

ten aanzien van het besluit van 17 december 2003 van de burgemeester van de gemeente Den Haag, verweerder, waarbij aan [betrokkene] h.o.d.n. van Stichting de Haagsche Winter, ontheffinghouder, ingevolge artikel 35 van de Drank- en Horecawet ontheffing is verleend voor het verstrekken van zwak-alcoholische drank voor gebruik ter plaatse van 16 december 2003 tot en met 28 december 2003 tijdens de dan te houden schaatsactiviteiten op de ijsbaan met chalets in de hofvijver te Den Haag.

Ontstaan en loop van het geding

Op 26 november 2003 heeft ontheffinghouder een aanvraag ingediend voor een ontheffing ingevolge artikel 35 van de Drank- en Horecawet ten behoeve van de exploitatie van een tijdelijke ijsbaan in de hofvijver van 12 december 2003 tot en met 1 februari 2003.

Op 1 december 2003 heeft verweerder aan de politie Haaglanden verzocht om advies uit te brengen met betrekking tot het bovengenoemde verzoek om ontheffing.

Bij brief van 16 december 2003 heeft de politie Haaglanden verweerder medegedeeld bezwaar te hebben tegen het afgeven van een ontheffing ex artikel 35 van de Drank- en Horecawet.

Bij het thans bestreden besluit van 17 december 2003 heeft verweerder de gevraagde ontheffing verleend voor de periode van 16 december 2003 tot en met 28 december 2003.

Tegen dit besluit heeft verzoeker bij brief van 23 december 2003 bezwaar gemaakt. Tevens heeft verzoeker bij brief van dezelfde datum de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het verzoek om voorlopige voorziening is behandeld ter zitting van woensdag 24 december 2003. Verzoeker heeft zich laten vertegenwoordigen door drs. B.M. Kustner. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door C.E.J.M. Vaars en E.S. Berg. Ontheffinghouder is in persoon verschenen bijgestaan door mr. P.D. van der Kooi en H.C.R. Walbroek.

2007

Beoordeling van het verzoek om een voorlopige voorziening

Ingevolge artikel 8:81, eerste lid, van de Awb kan, indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Voor zover deze toetsing meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld, heeft het oordeel van de voorzieningenrechter daaromtrent een voorlopig karakter en is dat niet bindend voor de beslissing in die procedure.

Standpunt verzoekster

Verzoeker heeft ter onderbouwing van zijn verzoek om voorlopige voorziening het volgende aangevoerd. Naar het oordeel van verzoekster is de ontheffing in strijd met artikel 35 van de Drank- en Horecawet omdat eenmalig, dan wel meerdere malen aan dezelfde of aan verschillende personen een ontheffing voor de duur van 12 dagen is verleend voor een evenement dat langer duurt dan de door de wetgever genoemde "aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen."

Zodra een evenement langer duurt dan 12 dagen mag geen ontheffing ex artikel 35 van de Drank- en Horecawet worden verleend, aldus verzoeker.

Wettelijk kader

Van toepassing is de Drank- en Horecawet. (hierna: de wet). De volgende bepalingen zijn van belang.

Artikel 3

Het is verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Artikel 35

1. De burgemeester kan ten aanzien van het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank op aanvraag ontheffing verlenen van het in artikel 3 voor de uitoefening van het horecabedrijf gestelde verbod, bij een in de beschikking aangewezen bijzondere gelegenheid van zeer tijdelijke aard voor een aaneengesloten periode van ten hoogste twaalf dagen, mits de verstrekking geschiedt onder onmiddellijke leiding van een persoon die voldoet aan artikel 8, tweede en vierde lid.
2. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend; aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
3. Ten aanzien van een ontheffing is artikel 31, eerste lid, onder a en d, van overeenkomstige toepassing.
4. Besluiten tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing worden in afschrift aan de inspecteur gezonden.

Overwegingen

De voorzieningenrechter is voorshands van oordeel dat het verlenen van een ontheffing voor een aaneengesloten periode langer dan 12 dagen in strijd is met artikel 35, eerste lid, van de wet. Immers, uit het doel en de strekking van de wet volgt duidelijk dat wordt beoogd om voor een aaneengesloten periode van maximaal 12 dagen ontheffing te verlenen, als uitzondering op het vereiste van de reguliere vergunning als bedoeld in artikel 3 van de wet. Ware dit anders geweest dan zou verweerder telkens voor aaneengesloten perioden van 12 dagen ontheffing kunnen verlenen waardoor de wet zou kunnen worden omzeild. Uit de stukken blijkt dat in het onderhavige geval voor een langere periode ontheffing is gevraagd en dat voor een volgende aaneengesloten periode van 12 dagen, beginnend op 29 december 2003, ook weer een ontheffing is verleend. Verzoeker heeft tegen deze met de wet strijdige handelswijze terecht bezwaar gemaakt. Voor evenementen die langer duren dan 12 dagen dient een reguliere vergunning te worden aangevraagd.

Aan de orde is thans evenwel uitsluitend de ontheffing die betrekking heeft op de periode van 16 december 2003 tot en met 28 december 2003. De voorzieningenrechter gaat er daarbij aan voorbij dat deze ontheffing een aaneengesloten periode van 13 dagen betreft. De geldingsduur van deze ontheffing loopt op zeer korte termijn af. Ter zitting is namens verweerder toegezegd dat de procedure die moet leiden tot het verlenen van een vergunning

20031228

als bedoeld in artikel 3 van de wet op zeer korte termijn zal worden gevolgd. Alsdan zullen de verleende ontheffingen ex artikel 35 van de wet worden ingetrokken. Gelet hierop en in aanmerking genomen de belangen van de ontheffinghouder is er naar het oordeel van de voorzieningenrechter thans geen sprake van onverwijld spoed die tot het treffen van een voorlopige voorziening noodzaakt.

Het verzoek om toepassing van artikel 8:81 van de Awb komt mitsdien niet voor inwilliging in aanmerking.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslist dient derhalve te worden als volgt.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage,

RECHT DOENDE:

Wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

Aldus gegeven door mr. C.J. Waterbolk, als voorzieningenrechter, en in het openbaar uitgesproken op 24 december 2003, in tegenwoordigheid van de griffier mr. G.M. Keizer.

Voor eensluidend afschrift,
de griffier van de Rechtbank 's-Gravenhage,

23052007

Commissie voor de bezwaarschriften

Zaaknummer : 1
Datum : 14 oktober 2004
Onderwerp : Vergunning drank- en horecawet

ADVIES**Inleiding**

Op 29 juli 2004 is het bezwaarschrift, gedateerd 28 juli 2004 van de heer ir. N.W. Ollleman, inspecteur handhaving van de Voedsel en warenautoriteit, ingekomen. Het bezwaarschrift richt zich tegen het besluit van burgemeester en wethouders van 6 juli 2004 tot verlening van een vergunning op basis van de Drank- en horecawet voor de uitoefening van een slijterijbedrijf.

Commissie bezwaarschriften

Het bezwaarschrift is ter advisering in handen gesteld van de commissie voor de bezwaarschriften (hierna te noemen: de commissie) als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: de Awb). Deze commissie hoort de belanghebbenden en brengt omtrent de te nemen beslissing op het bezwaarschrift een advies uit aan het College van B en W.

Hoorzitting

Een hoorzitting over deze zaak is gehouden op 14 oktober 2004. Voorafgaand aan de hoorzitting hebben de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage gelegen op het gemeentekantoor. Ter zitting zijn verschenen de heer G. Knikker (vergunninghouder) en de heren E. Ottink, P. Wenselaar en mevrouw J.M. Nieuwbroek namens reclamant. Namens het College van B en W van Elburg is de heer A. Hoek verschenen. Een verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Ontvankelijkheid

Op grond van artikel 8:1, eerste lid, van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank. Volgens artikel 7:1, eerste lid, van de Awb dient degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen, tegen dat besluit bezwaar te maken.

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken (artikel 6:7 van de Awb). Volgens artikel 6:8, eerste lid, van de Awb vangt de termijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Dit betekent dat de bezwaartermijn is aangevangen op 9 juli 2004 en geëindigd op 19 augustus 2004. Het bezwaarschrift is dus tijdig ontvangen.

Artikel 6:5, eerste lid, van de Awb bepaalt dat het bezwaarschrift wordt ondertekend en ten minste bevat:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar.

Het bezwaarschrift voldoet aan deze vereisten.

De beslissing tot het toekennen van de vergunning is gebaseerd op de Drank- en horecawet en kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Op grond van artikel 8:1, eerste lid, juncto artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, kan alleen bezwaar worden gemaakt door een belanghebbende. Artikel 1:2, tweede lid van de Awb luidt: Tenaanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd. De Voedsel en warenautoriteit kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 tweede lid, van de Awb.

Het bovenstaande betekent dat het bezwaarschrift ontvankelijk is.

Samenvatting van de bezwaren

1. Het vloeroppervlak voldoet niet aan de minimale afmeting van 15 m2
2. De slijterij staat in rechtstreekse verbinding met de supermarkt
3. Niet alle leidinggevendens staan vermeld op de vergunning
4. De leidinggevende, de heer G. Norel voldoet niet aan de minimale leeftijd van 21 jaar.

Felten

- Het netto vloeroppervlak van de slijterij bedraagt 13 m2 incl. konsoles (gemeten door de gemeente)
- Het vloeroppervlak van de slijterij, met aftrek van de hoeken bedraagt volgens de inspectie 12.1 m2 en volgens de gemeente 12 m2.
- De buitenmaten van de slijterij is 13 m2 plus rondom gemeten nog eens 13 cm. voor de dikte van de kozijnen en komt dus ongeveer uit op 15 m2.
- De eigenaar van de supermarkt, het echtpaar Knikker staan niet als leidinggevendenden op de vergunning
- De heer Norel wordt in november 2004 21.
- De slijterij staat in rechtstreekse verbinding met de ruimte achter de kassa's. Deze ruimte wordt niet gehuurd door de supermarkt omdat deze ruimte bedoeld is voor vrije doorgang voor personen van de vooringang naar de zijingang. In deze ruimte staan bloemen voor de verkoop van de supermarkt, een copieerapparaat, opslag van lege dozen, en winkelwagentjes.
- De ruimte links van de hoofdingang wordt wel gehuurd door de eigenaar van de supermarkt. In deze ruimte staan tevens bloemen. Het betreft de ruimte direct achter de kassa

Regelgeving

Drank- en horecawet, m.n. de artt. 1, 3, 8, 27, 29, 31 en 32

Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet, m.n. de artt. 1 en 11 (verder te noemen Besluit DHW)

Inhoudelijke reactie op de aangevoerde bezwaren

Ad 1 Het vloeroppervlak

Het vloeroppervlak is hooguit 13 m2 (met pilaren) en is dus te klein. De wijze van meten van het vloeroppervlak is niet nader omschreven in de wetgeving. Het gaat echter wel om het netto vloeroppervlak en dus niet om de buitenmaten. Het bezwaarschrift is op dit punt gegrond.

Ad 2 De slijterij staat in rechtstreekse verbinding met de supermarkt

De supermarkt heet in termen van de Drank- en horecawet een neringruimte. De ruimte achter de kassa's aan de linkerzijde van de hoofdingang is eveneens duidelijk een neringruimte aangezien in dit gedeelte bloemen worden verkocht. Het gedeelte aan de rechterzijde van de hoofdingang is eveneens neringruimte, aangezien hier eveneens bloemen worden verkocht. Bovendien staat hier een kopieermachine, een opslag van lege dozen voor de klanten en de winkelwagentjes. Een laatste argument is te vinden in artikel 1 lid 2 van het Besluit DHW. Uitgaande van artikel 1 lid 2 van het Besluit DHW worden aan elkaar grenzende ruimten als één lokaliteit beschouwd (...) indien zij slechts zijn gescheiden door een afscheiding van geringere hoogte dan 1,25 m van de vloer af gemeten. In onderhavig geval is de scheiding tussen de eigenlijke supermarkt en de ruimte daarachter door geen enkel hekwerk gescheiden. Het argument van de vergunninghouder dat hij de ruimte achter de kassa's niet huurt en dat hij contractueel verplicht is de betreffende ruimte bestemd te houden voor de vrije doorgang van personen, doet aan de definities van de wet niets af. Dit betekent dat de toegang van de slijterij op dit moment plaatsvindt vanuit een neringruimte en dat is in strijd met artikel 11 van het Besluit DHW. Het bezwaar is op dit punt gegrond.

Ad 3 Niet alle leidinggevendenden staan vermeld op de vergunning

Leidinggevende is gedefinieerd als een natuurlijk persoon of de bestuurders van een rechtspersoon of hun gevolmachtigden, voor wiens rekening en risico het slijterijbedrijf wordt uitgeoefend (...). Op deze regels zijn door de inspectie beleidsregels opgesteld die aangeven dat van leidinggeven geen sprake meer is indien de bestuurder een volmacht heeft gegeven aan de feitelijk leidinggevende ter hoogte van € 500.000,-. Van een dergelijk volmacht is in onderhavig geval geen sprake. Dit betekent dat de heer en mevrouw Knikker, als eigenaren van de BV als leidinggevende op de vergunning moeten komen te staan. Het bestreden besluit bevat geen van beide namen als leidinggevendenden. Het bezwaar is op dit punt gegrond.

Ad 4 De leidinggevende, de heer G. Norel voldoet niet aan de minimale leeftijd van 21 jaar.

De heer Norel wordt in november van dit jaar 21. Het bezwaar is op dit punt gegrond.

Advies

Gelet op vorenstaande overwegingen adviseert de commissie om het bezwaarschrift gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en de gevraagde vergunning alsnog te weigeren.

De commissie voor de bezwaarschriften,

de secretaris,

de voorzitter.

Voedsel en warenautoriteit
Regionale dienst Oost
t.a.v. de Inspecteur handhaving
De heer ir. N.W. olieman
Postbus 102
7200 AE Zutphen

Uw brief van: 28 juli 2004
Inlichtingen: M.C. Lulting
Doorkiesnr: 0525-688688
Bijlagen: div.
Onderwerp: Beslissing op bezwaar

Uw kenmerk: 04-33540
Ons kenmerk:
Datum:

Geachte heer Olieman,

Bij brief van 28 juli 2004 hebt u bezwaar gemaakt tegen ons besluit van 6 juli 2004 betreffende de vergunning op basis van de Drank- en Horecawet voor het uitoefenen van een slijterijbedrijf in het perceel Klokbekeweg 164 te Elburg. Het bezwaarschrift is voor advies in handen gesteld van de commissie voor de bezwaarschriften. U hebt gebruik gemaakt van de gelegenheid om uw bezwaren toe te lichten tijdens de hoorzitting van de commissie van 14 oktober 2004. De commissie heeft op 14 oktober 2004 aan ons advies uitgebracht.

Beslissing op bezwaar

Wij hebben in onze vergadering van 16 november 2004 besloten om het bezwaar gegrond te verklaren en de vergunning alsnog te weigeren. Daarmee hebben wij ons geconformeerd aan het advies van de commissie. Een afschrift van het verslag van de hoorzitting en van het advies van de commissie is bijgevoegd. Voor de motivering van deze beslissing op het bezwaarschrift wordt verwezen naar het advies, dat deel uitmaakt van het besluit.

Instellen beroep

Tegen dit besluit kunt u op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na dagtekening van verzending van deze brief beroep instellen bij de rechtbank Zutphen, sector bestuursrecht, postbus 205, 7200 AE Zutphen.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Elburg,
de burgemeester, de secretaris,

drs. H. Visser

K. van der Linde

23052007

Bijlage 3

COMMISSIE VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN GEMEENTE ARCEN EN VELDEN**19 januari 2005/zaaknummer 1****Behandeling van het bezwaarschrift van de Voedsel en Waren Autoriteit door de commissie voor de bezwaar- en beroepschriften op 19 januari 2005.**Leden commissie: mr. J.L.J. Derckx (voorzitter), mr. E. Schreur, C.W.M.G. VollebergSecretaris: mw. mr. L.E.J.M. VehmsReclamant: Voedsel en Waren Autoriteit, Keuringsdienst van Waren, regio ZuidVerweerder: het college van burgemeester en wethouders**1. Ontstaan en loop van het geding**

Bij besluit van 11 juni 2004, uitgerikt op 11 juni 2004, heeft het college besloten de heer Leijssen een vergunning te verlenen voor het uitoefenen van een horecabedrijf in de inrichting gevestigd in het perceel Raadhuisplein 6, 5944 AH te Arden.

Tegen dit besluit heeft de Voedsel en Waren Autoriteit een bezwaarschrift ingediend.

2. Standpunt van de partijen

Op 19 januari 2005 zijn de partijen in de gelegenheid gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten ten overstaan van de commissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Arcen en Velden.

Voor de commissie zijn verschenen:

- dhr. P. Roumen en dhr. H. Reker namens de Voedsel en Waren Autoriteit (verder te noemen reclamant)
- mw. mr. L.M. Keus namens het college (verder te noemen verweerder)
- dhr. P.J.M. Leijssen (verder te noemen belanghebbende).

De voorzitter opent de zitting en heet de aanwezigen welkom. Vervolgens stelt hij de leden van de commissie voor en geeft hij na een korte toelichting op de gang van zaken het woord aan reclamant.

Samengevat weergegeven is ter zitting het volgende naar voren gebracht.

23052007

Reclamant in eerste instantie

De inhoud van het bezwaarschrift wordt als hier herhaald en ingelaast beschouwd.

Reclamant licht zijn gronden van bezwaar nader toe.

Reclamant heeft twee afwijkingen van de inrichtingseisen geconstateerd:

1. Een gedeelte van één lokaliteit heeft een geringere hoogte dan de vereiste 2,40 meter;
2. de mechanische ventilatie ontbreekt in twee lokaliteiten.

Er is in deze sprake van een gebonden beschikking; een vergunning móet worden geweigerd wanneer niet is voldaan aan de inrichtingseisen.

De voorzitter vraagt waarom reclamant niet ervoor kiest handhavend op te treden op basis van de verleende vergunning.

Reclamant deelt mede dat het niet mogelijk is om strafrechtelijk op te treden bij strijd met de bouwkundige inrichtingseisen. Pas nadat een rechtmatige vergunning is verleend, is reclamant bij machte zijn toezichthoudende functie uit te oefenen.

Reclamant concludeert dat partijen het eens zijn over hetgeen mankeert aan de inrichting, maar dat een verschil van mening bestaat over de gevolgen die hieraan moeten worden verbonden.

De voorzitter heeft in het verweerschrift gelezen dat het plaatsen van een hekje rondom het te lage gedeelte een mogelijkheid is om dat gedeelte uit te sluiten van de lokaliteit.

Reclamant antwoordt dat dit inderdaad een optie is, wanneer sprake is van een permanente scheidingswand van minimaal 1,25 meter hoogte.

Dit hekje moet echter reeds zijn aangebracht op het moment dat de vergunning wordt verleend. Het stellen van een voorwaarde aan de vergunning is op grond van de huidige Drank- en Horecawet onverbindend.

Verweerder in eerste instantie

Verweerder persisteert in hetgeen reeds in het verweerschrift is verwoord en meent dat is voldaan aan de eisen door in de vergunning te vermelden dat het te lage gedeelte van de inrichting van de vergunning is uitgezonderd.

Verweerder heeft voorafgaand aan de vergunningverlening de situatie ter plaats met twee controleurs van de Voedsel en Waren Autoriteit bekeken en aan hen medegedeeld dat zij voornemens was de vergunning op deze wijze te verlenen. De controleurs hebben toen niet gezegd dat dit niet was toegestaan.

Ten aanzien van de mechanische ventilatie deelt verweerder mede dat belanghebbende had toegezegd hiervoor onmiddellijk offertes op te vragen en dit in orde te brengen. Helaas moet verweerder concluderen dat belanghebbende zich niet aan deze belofte heeft gehouden.

De voorzitter merkt op dat verweerder hier blijkens het betoog van reclamant niet op had mogen vertrouwen. Vervolgens vraagt hij verweerder wat het belang van de gemeente is geweest om, wetende dat niet aan alle eisen was voldaan, desondanks de vergunning te verlenen?

Verweerder antwoordt dat dit coulançe richting belanghebbende is geweest: het was bekend dat belanghebbende zijn zaak bijna wilde openen en dus op korte termijn de vergunning nodig had.

Belanghebbende in eerste instantie

Belanghebbende meent dat hem geen enkel verwijt treft. Voorafgaand aan de ondertekening van het huurcontract voor de Oude Hoeve, heeft de heer Geerbex de inrichtingseisen gecheckt en aan hem medegedeeld dat weliswaar een klein gedeelte te laag is, maar dat dit in het verleden ook nooit een probleem is geweest. Dit heeft hij als "groen licht" beschouwd om het huurcontract te tekenen.

Daarnaast heeft belanghebbende intussen opdracht verleend om de mechanische ventilatie te laten aanbrengen.

Voorts is belanghebbende het niet met de voorzitter eens dat hij als horecaondernemer (die al 30 jaar in het vak zit) wellicht had kunnen weten dat deze afwijkingen van de inrichtingseisen een probleem zouden opleveren. Belanghebbende heeft vertrouwd op de mededelingen van de ambtenaar.

Mw. Schreur vraagt aan reclamant waarom hij meent als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht te kunnen worden aangemerkt. Uit de jurisprudentie valt namelijk af te leiden dat een toezichthoudende taak van een bestuursorgaan niet automatisch impliceert dat het orgaan ook belanghebbende is bij de besluiten op basis waarvan het zijn taak uitoefent.

Reclamant antwoordt dat jurisprudentie voorhanden is waaruit blijkt dat de Voedsel en Waren Autoriteit belanghebbende is. Deze zal hij de secretaris van de commissie doen toekomen.

Reclamant in tweede instantie

Reclamant heeft geen opmerkingen meer.

Verweerder in tweede instantie

Verweerder heeft geen opmerkingen meer.

Belanghebbende in tweede instantie

Belanghebbende is van mening dat hij geen invloed heeft op de termijn waarbinnen de mechanische ventilatie gereed is, omdat hij hierbij afhankelijk is van het bedrijf waaraan hij de opdracht heeft verleend.

Niets meer aan de orde zijnde bedankt de voorzitter de aanwezigen voor hun komst en sluit de zitting.

23052007

3. Advies van de commissie

Ontvankelijkheid

De commissie is gebleken dat het college van B & W het bestreden besluit op 11 juni 2004 genomen heeft. Het besluit is aan vergunningaanvrager (belanghebbende) uitgereikt op 11 juni 2004.

Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken. Volgens dit artikel, artikel 6:8 en artikel 6:9 Algemene wet bestuursrecht is in casu een bezwaarschrift tijdig ingediend indien het vóór 26 juli 2004 is ontvangen of indien het vóór 26 juli 2004 ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen.

Het bezwaarschrift is vóór 26 juli 2004 bij de gemeente ingekomen en derhalve tijdig ingediend.

Ingevolge artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht dient het bezwaarschrift te zijn ondertekend en tenminste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift is gericht en de gronden van het bezwaar te bevatten. Aan deze vereisten is voldaan.

Daarnaast moet reclamant als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden beschouwd. Op grond van de bijgevoegde uitspraak van de rechtbank Leeuwarden kan worden aangenomen dat de Voedsel en Waren Autoriteit belanghebbende is.

Daar het bezwaarschrift tijdig is ingediend, reclamant als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kan worden beschouwd en ook overigens aan alle wettelijke voorschriften is voldaan, dient het bezwaarschrift ontvankelijk te worden verklaard.

Inhoudelijke beoordeling

Artikel 3 Drank- en Horecawet bepaalt dat het verboden is zonder een daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf uit te oefenen. Hiertoe heeft Advantage Horeca Exploitatie BV een vergunning aangevraagd voor de exploitatie van hotel-restaurant De Oude Hoeve, Raadhuisplein 6 te Arceen. Deze vergunningaanvraag is getoetst aan de weigeringsgronden van artikel 27 van de Drank- en Horecawet. Blijkens artikel 28 van deze wet zijn deze weigeringsgronden limitatief: wanneer geen van de in artikel 27 genoemde weigeringsgronden van toepassing is, moet de vergunning worden verleend.

Artikel 27, eerste lid Drank- en Horecawet bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd indien niet is voldaan aan de in artikel 8 tot en met 10 genoemde eisen. De op grond van artikel 10 vastgestelde Algemene Maatregel van Bestuur, het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet, bepaalt onder andere dat een horecalokalisiteit een hoogte dient te hebben van minimaal 2,40 meter van de vloer af gemeten (artikel 4). Artikel 5 van dit Besluit bepaalt dat een horecalokalisiteit moet zijn voorzien van een rechtstreeks met de buitenlucht in verbinding

staande goed werkende mechanische ventilatie-inrichting met een bepaalde luchtverversingscapaciteit.

Zowel uit het betoog van de reclamant als uit dat van verweerder, is de commissie gebleken dat de vergunde inrichting niet voldoet aan genoemde twee vereisten. Uit de imperatieve formulering van artikel 27, eerste lid Drank- en Horecawet vloeit voort dat de vergunning in dat geval *moet* worden geweigerd.

Op grond van het voorstaande kan de commissie niet anders concluderen dan dat de vergunning had moeten worden geweigerd. De commissie adviseert derhalve om het bezwaarschrift *gegrond* te verklaren.

Ten overvloede geeft de commissie het college in overweging om voorafgaande aan de definitieve heroverweging van het besluit een controle uit te voeren in de horeca-inrichting. Mocht bij deze controle blijken dat reclamant alsnog aan de twee genoemde inrichtingselen heeft voldaan, dan adviseert de commissie het college om desondanks het primaire besluit dusdanig te wijzigen dat geen sprake meer is van vergunning waarin een gedeelte van een lokaliteit is uitgezonderd.

Arcen, 19 januari 2005

De commissie,


mr. L.B.J.M. Vethuis
plv. secretaris


mr. J.L.J. Derckx
voorzitter

Quick scan van het rapport 'Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Drank- en Horecawet' van de minister van VWS

Inleiding

Het interbestuurlijk toezicht in de Drank- en Horecawet bestaat uit de volgende elementen.

In de eerste plaats oefent de Inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid toezicht uit op de verlening van vergunningen en ontheffingen. Dit toezicht is repressief van aard en is voorzien van de mogelijkheid tot interventie.

In de tweede plaats oefent de inspecteur toezicht uit op de door de gemeente vastgestelde verordening, voor zover de gemeente van de bevoegdheid daartoe gebruik heeft gemaakt. Dit toezicht is preventief van aard en heeft de vorm van een anterieur advies.

Ten slotte zijn in de wet informatieverplichtingen voor de gemeenten opgenomen voor elke verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing.

De controles worden uitgevoerd door ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit. Een gemeente wordt gemiddeld eenmaal over een periode van 5 jaar bezocht.

De vraag is of de gegeven argumenten en motieven die voor dit toezichtarrangement van de Drank- en Horecawet in het rapport 'Doorlichting' naar voren zijn gebracht, houdbaar zijn.

Beoordeling op grond van het aangereikte kader

(a) Toezicht op de vergunningverlening resp. verleende ontheffingen

Dit toezicht is repressief van aard en is voorzien van de mogelijkheid tot interventie. Deze mogelijkheid bestaat hieruit dat de inspecteur, als hij van oordeel is dat een vergunning of ontheffing moet worden ingetrokken, daartoe een gemotiveerd voorstel doet aan het college van B&W resp. de burgemeester. Het college resp. de burgemeester dient het verlenen van de vergunning of de ontheffing binnen drie maanden aan dit voorstel te toetsen, en dit vast te leggen in een nieuw besluit. Als dit niet gebeurt of als uit het besluit blijkt dat het voorstel van de inspecteur niet wordt overgenomen, kan de inspecteur een bezwaarschrift indienen bij het college. Zo nodig kan hij een voorlopige voorziening bij de rechtbank vragen. De grond voor dit toezicht is de rechtmatige uitvoering van de Drank- en Horecawet.

De rechtmatigheid van het handelen van individuele gemeenten op het terrein van de vergunningverlening vormt zonder twijfel (ook) een rijksbelang. De vraag is echter of hiervoor specifiek rijkstoezicht noodzakelijk is. In toetsing op de rechtmatigheid van de vergunningverlening door het college is reeds voorzien door de bevoegdheid van de

burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan op dezelfde wijze in te grijpen als de inspecteur. Bovendien bestaat op de achterhand het algemene vernietigingsrecht van de Kroon.

Daarnaast dient te worden beseft dat de vergunningverlening aan inrichtingen op het terrein van de horeca uit een oogpunt van de volksgezondheid niet los kan worden gezien van het gemeentelijk beleid op andere terreinen. Het gaat daarbij in het bijzonder om overwegingen op het terrein van de brandveiligheid (gebruiksvergunningen) en de openbare orde, maar ook om overwegingen die betrekking hebben op het beleidsterrein van de jeugdzorg en sociale integratie. Gemeentebesturen hebben in de loop der tijd in toenemende mate te maken gekregen met de noodzaak juist op deze beleidsterreinen samenhang in hun beleidsvoering aan te brengen. Een apart georganiseerd sectoraal interbestuurlijk toezicht vanuit de volksgezondheid verdraagt zich daarmee slecht.

(b) Toezicht op gemeentelijke verordeningen

Het college is verplicht de inspecteur te horen als het een gemeentelijke verordening op het onderhavige terrein wil vaststellen. Dit betreft een vorm van een anterieur advies. Voor dit toezicht zijn geen duidelijke normen in de wet opgenomen. Als motief voor deze vorm van toezicht wordt aangevoerd dat de betrokkenheid van de inspecteur bij de ontwikkeling van een verordening de kwaliteit daarvan waarborgt.

Deze bemoeienis van de inspecteur is overbodig. Als de gemeenteraad verzuimt te voorzien in eventuele gebreken in de kwaliteit van de desbetreffende verordening, zal in laatste instantie het vernietigingsrecht van de Kroon soelaas bieden.

(c) Informatieverplichtingen voor de gemeenten

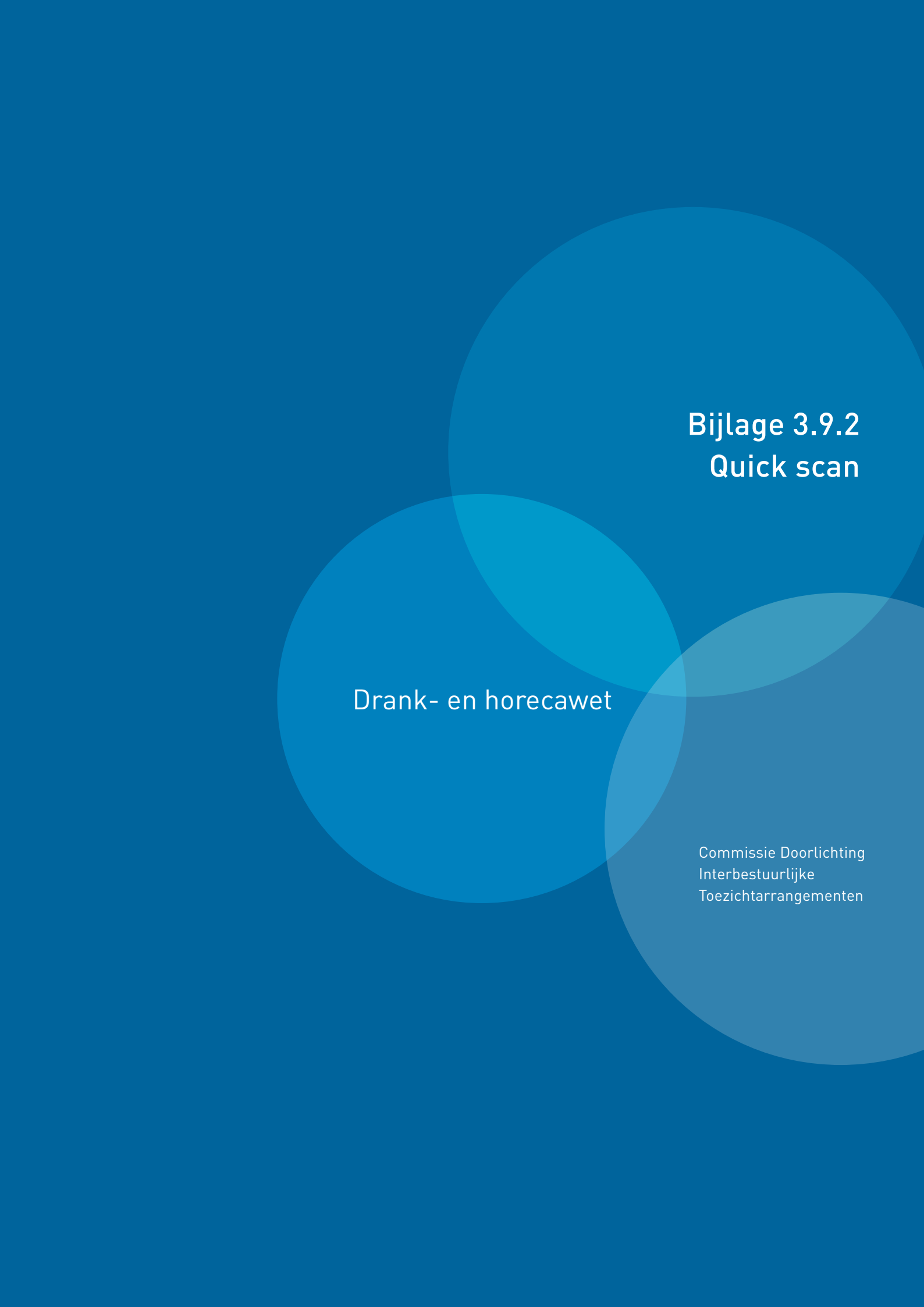
Het gaat hierbij om de verplichting voor het college resp. de burgemeester om een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning resp. een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing aan de inspecteur te zenden. Het motief hiervoor is dat een goed en geactualiseerd bestand van geldige vergunningen en ontheffingen noodzakelijk en onontbeerlijk is in verband met toezicht en opsporing, op grond waarvan de inspecteur zo nodig tot interventie kan overgaan. Het gaat hier om gedetailleerde informatieverplichtingen, die tot *red tape* en aanzienlijke administratieve lasten zouden leiden als deze informatieverplichtingen ook zouden gelden voor alle vergunningstelsels die door de gemeenten in medebewind worden uitgevoerd. Zou het toezicht op de praktijk van het gemeentelijk vergunningstelsel worden gehandhaafd, dan zou kunnen worden volstaan met het voorschrijven van de verplichting dat gemeenten beschikken over een elektronisch vergunningenbestand dat toegankelijk is voor de inspecteur.

Conclusie

Voor het interbestuurlijk toezicht waarin is voorzien in de Drank- en Horecawet alsmede voor de daarmee direct samenhangende informatieverplichtingen zijn de in het rapport 'Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Drank- en Horecawet' gegeven argumenten niet houdbaar.

Amsterdam, 21 maart 2007

Prof. Fred Fleurke



Bijlage 3.9.2
Quick scan

Drank- en horecawet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Quick scan van het rapport ‘Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Drank- en Horecawet’ van de minister van VWS

Inleiding

Het interbestuurlijk toezicht in de Drank- en Horecawet bestaat uit de volgende elementen.

In de eerste plaats oefent de Inspecteur van het Staatstoezicht op de volksgezondheid toezicht uit op de verlening van vergunningen en ontheffingen. Dit toezicht is repressief van aard en is voorzien van de mogelijkheid tot interventie.

In de tweede plaats oefent de inspecteur toezicht uit op de door de gemeente vastgestelde verordening, voor zover de gemeente van de bevoegdheid daartoe gebruik heeft gemaakt. Dit toezicht is preventief van aard en heeft de vorm van een anterieur advies.

Ten slotte zijn in de wet informatieverplichtingen voor de gemeenten opgenomen voor elke verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing.

De controles worden uitgevoerd door ambtenaren van de Voedsel- en Waren Autoriteit. Een gemeente wordt gemiddeld eenmaal over een periode van 5 jaar bezocht.

De vraag is of de gegeven argumenten en motieven die voor dit toezichtarrangement van de Drank- en Horecawet in het rapport ‘Doorlichting’ naar voren zijn gebracht, houdbaar zijn.

Beoordeling op grond van het aangereikte kader

(a) Toezicht op de vergunningverlening resp. verleende ontheffingen

Dit toezicht is repressief van aard en is voorzien van de mogelijkheid tot interventie. Deze mogelijkheid bestaat hieruit dat de inspecteur, als hij van oordeel is dat een vergunning of ontheffing moet worden ingetrokken, daartoe een gemotiveerd voorstel doet aan het college van B&W resp. de burgemeester. Het college resp. de burgemeester dient het verlenen van de vergunning of de ontheffing binnen drie maanden aan dit voorstel te toetsen, en dit vast te leggen in een nieuw besluit. Als dit niet gebeurt of als uit het besluit blijkt dat het voorstel van de inspecteur niet wordt overgenomen, kan de inspecteur een bezwaarschrift indienen bij het college. Zo nodig kan hij een voorlopige voorziening bij de rechtbank vragen. De grond voor dit toezicht is de rechtmatige uitvoering van de Drank- en Horecawet.

De rechtmatigheid van het handelen van individuele gemeenten op het terrein van de vergunningverlening vormt zonder twijfel (ook) een rijksbelang. De vraag is echter of hiervoor specifiek rijksstoezicht noodzakelijk is. In toetsing op de rechtmatigheid van de vergunningverlening door het college is reeds voorzien door de bevoegdheid van de

burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan op dezelfde wijze in te grijpen als de inspecteur. Bovendien bestaat op de achterhand het algemene vernietigingsrecht van de Kroon.

Daarnaast dient te worden beseft dat de vergunningverlening aan inrichtingen op het terrein van de horeca uit een oogpunt van de volksgezondheid niet los kan worden gezien van het gemeentelijk beleid op andere terreinen. Het gaat daarbij in het bijzonder om overwegingen op het terrein van de brandveiligheid (gebruiksvergunningen) en de openbare orde, maar ook om overwegingen die betrekking hebben op het beleidsterrein van de jeugdzorg en sociale integratie. Gemeentebesturen hebben in de loop der tijd in toenemende mate te maken gekregen met de noodzaak juist op deze beleidsterreinen samenhang in hun beleidsvoering aan te brengen. Een apart georganiseerd sectoraal interbestuurlijk toezicht vanuit de volksgezondheid verdraagt zich daarmee slecht.

(b) Toezicht op gemeentelijke verordeningen

Het college is verplicht de inspecteur te horen als het een gemeentelijke verordening op het onderhavige terrein wil vaststellen. Dit betreft een vorm van een anterieur advies. Voor dit toezicht zijn geen duidelijke normen in de wet opgenomen. Als motief voor deze vorm van toezicht wordt aangevoerd dat de betrokkenheid van de inspecteur bij de ontwikkeling van een verordening de kwaliteit daarvan waarborgt.

Deze bemoeienis van de inspecteur is overbodig. Als de gemeenteraad verzuimt te voorzien in eventuele gebreken in de kwaliteit van de desbetreffende verordening, zal in laatste instantie het vernietigingsrecht van de Kroon soelaas bieden.

(c) Informatieverplichtingen voor de gemeenten

Het gaat hierbij om de verplichting voor het college resp. de burgemeester om een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning resp. een kopie van de beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een ontheffing aan de inspecteur te zenden. Het motief hiervoor is dat een goed en geactualiseerd bestand van geldige vergunningen en ontheffingen noodzakelijk en onontbeerlijk is in verband met toezicht en opsporing, op grond waarvan de inspecteur zo nodig tot interventie kan overgaan. Het gaat hier om gedetailleerde informatieverplichtingen, die tot *red tape* en aanzienlijke administratieve lasten zouden leiden als deze informatieverplichtingen ook zouden gelden voor alle vergunningstelsels die door de gemeenten in medebewind worden uitgevoerd. Zou het toezicht op de praktijk van het gemeentelijk vergunningstelsel worden gehandhaafd, dan zou kunnen worden volstaan met het voorschrijven van de verplichting dat gemeenten beschikken over een elektronisch vergunningenbestand dat toegankelijk is voor de inspecteur.

Conclusie

Voor het interbestuurlijk toezicht waarin is voorzien in de Drank- en Horecawet alsmede voor de daarmee direct samenhangende informatieverplichtingen zijn de in het rapport 'Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht Drank- en Horecawet' gegeven argumenten niet houdbaar.

Amsterdam, 21 maart 2007

Prof. Fred Fleurke



Bijlage 3.10.1
Doorlichtingrapportage
SZW

Wwb

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

DOORLICHTING INTERBESTUURLIJK TOEZICHT BINNEN DE WWB

14 december 2006

**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directie werk en bijstand**

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
SAMENVATTING	3
INLEIDING	5
1. INVENTARISATIE	6
1.1 Toezichtarrangement WWB	6
1.2 Onderdelen van het toezicht op de WWB	7
1.3 Informatieverplichtingen van gemeenten	9
1.4 De rol van de toezichthouder	10
1.5 De organisatie van het toezicht	11
1.6 Raakvlakken met andere interbestuurlijke toezichtarrangementen	12
1.7 Raakvlakken met nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht	13
2. BESCHRIJVING	14
2.1 Toepassing van generieke toezichtinstrumenten	14
2.2. Praktijk van het specifieke toezichtarrangement	16
3. BEOORDELING	21
3.1 Nut en noodzaak van het toezichtarrangement binnen de WWB	21
3.2 Het interbestuurlijk toezicht in het licht gezien van andere vormen van toezicht en controle	26
3.2.1 Toezichthouders binnen het interbestuurlijk toezichtarrangement.	27
3.2.2 Basisinstrumenten Gemeentewet	27
3.2.3 De controlerende taak van de gemeenteraad	28
3.2.4 Alternatieve instrumenten voor zelfsturing en zelfregulering	30
3.3 Mogelijke veranderingen/verbeteringen	31
4. CONCLUSIES DOORLICHTING	33

Samenvatting

Aanleiding

In dit rapport presenteert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de resultaten van een doorlichting van het interbestuurlijk toezicht-arrangement voor de Wet werk en bijstand (WWB). Deze doorlichting is uitgevoerd in opdracht van de commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (DIT). Tot instellen van deze commissie is besloten in het kabinetsstandpunt over het rapport 'Interbestuurlijk toezicht herijkt' van de bestuurlijke werkgroep Alders.

Inhoud van de Doorlichting

De doorlichting is opgebouwd volgens het stramien dat in de handreiking voor het uitvoeren van de doorlichting is opgenomen. De rapportage bestaat uit drie delen: een inventarisatie en afgrenzing van de vormen van interbestuurlijk toezicht die in deze rapportage aan de orde zijn, een beschrijving van het toezichtarrangement en de toetsing van het toezichtarrangement aan het normenkader dat in de vorm van een stappenplan is opgenomen in het rapport 'Interbestuurlijk toezicht herijkt'.

Conclusies

Het proces van doorlichting heeft geleid tot de onderstaande eindconclusies:

Rijkstoezicht niet vervangbaar

Het toezichtarrangement binnen de WWB heeft een noodzakelijke functie binnen de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het toezicht is daarom hoofdzakelijk gericht op de werking van het stelsel en op de uitvoering vanuit landelijk perspectief gezien. Slechts in uitzonderingsgevallen van ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering van de WWB en bij de beoordeling van de besteding van geormerkte gelden voor re-integratieactiviteiten wordt een oordeel uitgesproken over het handelen van een gemeentelijke overheid. Door deze specifieke hoedanigheid en dit specifieke aandachtsgebied van het arrangement, is het toezicht niet vervangbaar door horizontaal toezicht of controle omdat deze vormen van toezicht en controle vanuit een ander belang (specifiek voor en door afzonderlijke gemeenten) worden uitgevoerd.

Verminderen van risico's versus vermindering van toezichtlast

Uit de afweging tussen aan de ene kant de risico's die aanwezig zouden zijn indien het interbestuurlijk toezicht zou ontbreken en aan de andere kant de toezichtlast die wordt ondervonden door gemeenten, blijkt dat de toezichtlast gering is terwijl met het afschaffen van het interbestuurlijk toezicht binnen de WWB een aantal substantiële risico's aanwezig zijn voor de minister van SZW.

De minister van SZW concludeert daarom dat deze afweging leidt tot handhaving van het huidige toezichtarrangement.

Mogelijke verbeteringen

Een verdere versterking van het duale stelsel op het niveau van lokaal bestuur, een versterking van de uitoefening van de controlerende taak van de gemeenteraad en de opzet van vormen van horizontale zelfsturing en zelfregulering, zijn van belang voor de kwaliteit van de uitvoering van de WWB. Het vertrouwen in de lokale overheid is een belangrijk uitgangspunt in de WWB. Dat vertrouwen kan zich nog verder versterken en verdiepen. In dié situatie is het mogelijk om de intensiteit van het interbestuurlijk toezicht verder omlaag te brengen. Voorwaarde is dat de werking

en resultaten van dit duale stelsel en andere vormen van horizontale controle landelijk de toezichthouder voldoende vertrouwen geven in de systeemwerking en dat de ingeschatte uitvoeringsrisico's afdoende zijn afgedekt, ook op het terrein van de informatievoorziening.

Samenhang met toezicht op SUWI-keten

Het rijkstoezicht namens de minister op de werking van het Suwi-stelsel vervult een belangrijke functie in het borgen van de systeemwerking. Het voorkomt patstellingen(motief Alders) en het maakt de gezamenlijke resultaten zichtbaar van de werking van het stelsel en de rol die de gemeenten hierin vervullen bij hun uitvoering van de WWB.

Inleiding

In dit rapport presenteert het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de resultaten van een doorlichting van het toezichtarrangement voor de Wet werk en bijstand (WWB). De opdracht hiertoe is een uitvloeisel van het kabinetsbesluit n.a.v. het rapport van de bestuurlijke werkgroep Alders 'Interbestuurlijk toezicht herijkt' om alle specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen te laten toetsen aan de door de commissie Alders benoemde uitgangspunten.

De Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT o.l.v. de heer Oosting) coördineert en begeleidt dit doorlichtingproces. Het ministerie heeft bij het schrijven van het rapport zoveel mogelijk de handreiking gevolgd die de commissie Oosting heeft gegeven. Het rapport is net als de handreiking in drie delen verdeeld: hoofdstuk 1 bevat de inventarisatie, hoofdstuk 2 de beschrijving en hoofdstuk 3 de beoordeling. Iedere paragraaf begint met de bijbehorende vraag uit de handreiking van de commissie.

De Wet werk en bijstand

Ter uitwerking van de in artikel 20 van de Grondwet opgenomen opdracht, regelt de Wet werk en bijstand (WWB) het recht op bijstand van overheidswege voor Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien. De WWB wordt in medebewind uitgevoerd. Hoewel aan gemeenten zeer veel ruimte wordt gelaten om eigen beleid te voeren zijn zij verplicht mee te werken aan de uitvoering van de wet. In deze constructie bestaat voor de uitvoering van de wet een wederzijdse afhankelijkheid tussen Rijk en gemeenten.

De verantwoordelijkheid van het Rijk betreft met name de rechtszekerheid voor de burger, de algemene bijstandsniveaus, het stelsel van werk en bijstand, de financiering daarvan, de wethandhaving en, als medewetgever, de kwaliteit van de centrale regelgeving. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, niet uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering alsmede voor de verfijning van de inkomenswaarborg door het verstrekken van bijstand en door anderszins de bijstand af te stemmen op de individuele omstandigheden. Verder zijn gemeenten verantwoordelijk voor een doeltreffende en doelmatige wetsuitvoering.

Om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheden, beschikt de minister van SZW over verschillende instrumenten, waaronder het houden van toezicht. Met de invoering van de WWB heeft het rijkstoezicht overigens een terugtrekkende beweging gemaakt, tegelijkertijd is de rol van de gemeenteraad belangrijker geworden.

De invoering van het gemeentelijk duale stelsel en de nieuwe financieringssystematiek voor de WWB, in samenhang met vergaande deregulering en vereenvoudiging van de centrale regelgeving, geven veel gewicht aan de beleidsbepalende, controlerende en bijsturende rol van de gemeenteraad. Dit gewicht wordt versterkt doordat een aantal aspecten van de uitvoering uitsluitend op lokaal niveau wordt verantwoord, zoals de rechtmatige uitvoering van de lokale regels en de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de lokale uitvoering.

1. Inventarisatie

1.1 Toezichtarrangement WWB

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. Onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- *in bestaande 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 wetsvoorstellen 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).*

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

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

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

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

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

1.2 Onderdelen van het toezicht op de WWB

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

Het toezichtarrangement bestaat uit de volgende onderdelen:

- a) verzamelen van informatie
- b) oordeelsvorming
- c) interventie

ad a) Verzamelen van informatie

- *Verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie.*
De minister heeft informatie nodig voor meerdere doeleinden: beleidsvorming en – evaluatie, budgetraming en –verdeling en toezicht. In de artikelen 77 en 78 WWB en hun nadere regelgeving is de informatieverplichting van gemeenten geregeld. De WWB sluit aan bij het gebruikelijke onderscheid van SZW tussen (financiële) verantwoordingsinformatie en overige informatie. De verantwoordingsinformatie op grond van artikel 77 is voorzien van een accountantsverklaring van de accountant op grond van artikel 213 van de Gemeentewet.
- *Single audit en single information*
Vanaf het verantwoordingsjaar 2006 geldt voor de WWB het kabinetsbesluit “Single information en single audit”. Gemeenten hoeven dan geen specifieke verantwoording meer op te leveren aan de minister van SZW en kunnen volstaan met een bijlage bij de gemeenterekening. Uitvoeringsaspecten van de WWB waarvan onrechtmatige uitvoering niet kan leiden tot terugvordering van SZW-begrotingsgeld, worden niet in de bijlage opgenomen. Deze vermindering van de informatieuitvraag geldt voor de besteding van het budget voor uitkeringen, de bijzondere bijstand en de niet-financiële tekortkomingen in de uitvoering, zoals tekortkomingen in de gegevensbeveiliging bij overdracht van gegevens in de Suwi-keten.
- *Informatiebehoefte en verzameling door IWI*
De informatiebehoefte van IWI gelet op haar taken m.b.t. rechtmatigheid en doeltreffendheid is groter dan de bijlage bij de Gemeenterekening dekt. IWI steunt voor informatiebehoefte ook op de overige informatie die de minister op grond van de WWB ontvangt en op statistiek informatie van het CBS. Op grond van de WWB kan IWI een specifieke informatieuitvraag bij gemeenten doen als dit nodig is voor de onderzoeksthema's uit haar programmering. IWI gaat in haar (meerjaren) toezichtbeleid uit van de principes voor goed toezicht uit de kaderstellende visie op toezicht en sluit aan op de uitgangspunten van de WWB. Dit leidt tot terughoudendheid bij specifieke gegevensvraag aan gemeenten. (zie ook paragraaf 2.2; werkwijze).

ad b) Oordeelsvorming

Het toezicht op de uitvoering van de WWB (artikel 76) heeft betrekking op:

1. de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet op het niveau van individuele gemeenten
2. de doeltreffendheid van de uitvoering van de wet op *landelijk* niveau

IWI komt op basis van onderzoek (breed bezien; ook monitoring, analyse van beschikbare andere onderzoeken, aanwezige overige informatie en eigen onderzoek) tot oordelen over de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

- **Onafhankelijk**
IWI is onafhankelijk in haar programmering, informatievergaring en oordeelsvorming. Dat is geregeld in artikel 38 van de Wet Suwi. Rapporten van IWI gaan onversneden naar de Eerste en Tweede Kamer. Waar de minister dit nodig acht, voorziet hij de rapporten van commentaar, oordeel en/of beleidsconclusies.
- **Beoordelingskader**
In het jaarplan neemt IWI op welke aspecten van de uitvoering zij dat jaar zal beoordelen. De inspectie bepaalt haar oordelen met inachtneming van het beleidskader van de WWB (toelichting en parlementaire behandeling), de opeenvolgende kabinetsvisies op toezicht en de invoering van single information vanaf 2006.
Bij oordeelsvorming over rechtmatigheid van naleving van genormeerde uitvoeringsaspecten van de WWB gelden de WWB-voorschriften als enige norm. Bij de toezichtuitoefening worden geen andere eisen aan de uitvoering gesteld.
Voor de beoordeling van doeltreffendheid zijn geen harde normen in de wet opgenomen. Het kabinetsstandpunt over de kaderstellende visie op toezicht spreekt wel over 'te stellen eisen' m.b.t. doeltreffendheid. Dat is een bredere strekking dan het niet beschikbaar hebben van wettelijke normen. IWI gaat voor haar oordeelsvorming over doeltreffendheid uit van de doelen en beoogde resultaten die door de gemeenten zelf zijn geformuleerd. Daartoe stelt zij, in samenspraak met beleid en uitvoering maar onder haar verantwoordelijkheid, toetsingkaders op. Als deze beleidsinvulling van gemeenten binnen de - ruime - grenzen van de wet blijft, bepaalt uiteindelijk het geaggregeerde resultaat op deze doelen de mate waarin gemeenten landelijk bijdragen aan het doelbereik van de wet (mate van doeltreffendheid). Hiermee sluit het toezicht aan op de beleidsruimte en de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten en op de verantwoordelijkheid van de minister.

Ad c) Interventie

Rechtmatigheid van de uitvoering

De minister beschikt over twee formele interventie-instrumenten bij geconstateerde tekortkomingen in de rechtmatigheid van de wetsuitvoering. (zie paragraaf 2.1.). Naast terugvordering van onrechtmatig besteed W-budget, kan hij een aanwijzing geven bij naar zijn oordeel ernstige rechtmatigheidstekortkomingen. Indien een gemeente een dergelijke aanwijzing niet opvolgt, kan de minister overgaan tot verlaging van het budget van de gemeente (artikel 72 WWB).

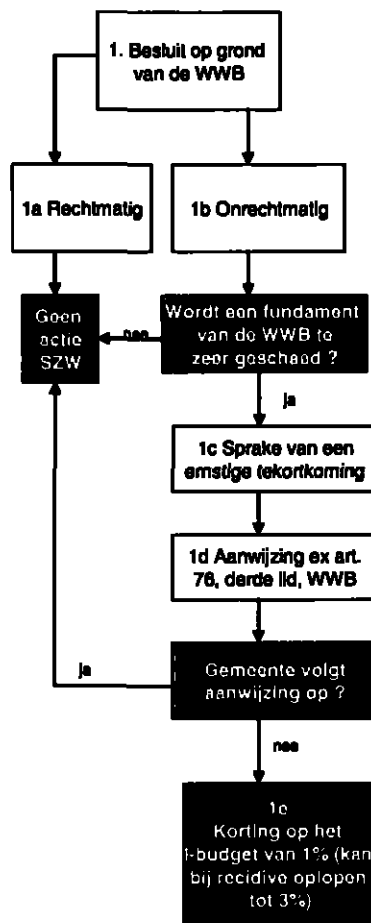
Doeltreffendheid van de uitvoering

De minister heeft per definitie geen oordeel over de doeltreffendheid van de uitvoering door individuele gemeenten. De afzonderlijke gemeenten ondervinden door het systeem, specifiek de financiële prikkel, zelf de lusten of lasten van de mate van doeltreffendheid van hun uitvoering. In hoofdstuk 3 is dit verder uitgewerkt.

De minister zal niet interveniëren bij afzonderlijke gemeenten, als er sprake mocht zijn van een ondoeltreffende uitvoering.

Als de wetsuitvoering landelijk gezien niet de beoogde resultaten en effecten oplevert, kan de minister 'andere instrumenten' (zie ook "Interbestuurlijk toezicht herijkt", blz.30) inzetten om de gemeenten te beïnvloeden. Voorbeelden zijn: informatievoorziening/ondersteuning, overlegstructuren, gedragscode etc.

In allerlaatste instantie kan de minister een voorstel doen voor wetaanpassing met meer centrale sturing.



1.3 Informatieverplichtingen van gemeenten

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.

Door in de WWB geen wettelijk onderscheid te maken tussen informatieverplichtingen ten behoeve van toezicht, verantwoording en beleid, wordt een eenmalige uitvraag en meervoudig gebruik van informatie bevorderd. De WWB kent geen *aparte* informatieverplichtingen voor toezicht.

De gemeenten leveren op grond van artikel 77 (financiële) verantwoordingsinformatie aan de minister van SZW. Met de effectuering van single information en single audit (sisa) - vanaf het (vergoedings)jaar 2006 - wordt de structurele informatieverplichting voor financiële verantwoordingsinformatie geregeld in regelgeving van het ministerie van BZK. De WWB wordt hier op korte termijn op aangepast.

De sisa-bepalingen komen erop neer dat gemeenten jaarlijks verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen aan BZK (feitelijk CBS) verstrekken via een bijlage bij de gemeentelijke jaarrekening. De gemeente moet hier ook een accountantsverklaring bijvoegen. De specifieke verantwoording (allen op WWB) en de specifiek daarop gerichte accountantsverklaring vervallen.

7122006

Artikel 78 regelt de overige informatie (toezicht, statistiek, informatievoorziening en beleidsvorming) aan de minister van SZW. IWI kan als toezichthouder namens de minister op grond van dit artikel specifieke informatie vragen.

Op grond van artikel 78, tweede lid, van de WWB stelt de minister jaarlijks een beleidsplan op als kader voor de informatie-uitvraag van de minister van SZW aan gemeenten. Het beleidsplan heeft als doel het bevorderen van derapportage, een doel dat in de WWB is opgenomen. Onder derapportage wordt verstaan het terugdringen van de hoeveelheid door de minister gevraagde informatie met het oog op vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten.

1.4 De rol van de toezichthouder

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.

Sturingsfilosofie WWB

Het toezichtarrangement is onderdeel van de sturingsfilosofie binnen de WWB. De minister van SZW is op centraal niveau verantwoordelijk voor wetgeving, gemeenten voeren de WWB in medebewind uit.

De bestuurlijke inrichting van de WWB is er op gericht de mogelijkheden van de individuele burger en van de gemeentelijke overheden zoveel mogelijk te ontwikkelen en tot hun recht te laten komen. Dit komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en ingezetenen en in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. In de tweede plaats komt dit tot uitdrukking in het streven van de wetgever het aantal regels op rijksniveau tot het minimum te beperken.

Het oplossend vermogen op het lokale niveau is versterkt. Vermindering en vereenvoudiging van regels en het terugdringen van rapportageverplichtingen van gemeenten hebben er voor gezorgd dat met de invoering van de WWB een aanzienlijke vermindering van de bureaucratie op rijksniveau is gerealiseerd en daarmee een geringere belasting van gemeenten.

In het medebewind van de WWB hebben gemeenten in hoge mate verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen om eigen beleid te ontwikkelen en daarmee, binnen de plaatselijke omstandigheden, de doelstellingen van de wet zo effectief mogelijk na te streven.

De polisvoorwaarden, de inhoud van de rechten en plichten zoals de duur en de hoogte van de uitkering, zijn centraal in de wet geregeld. De prikkelwerking van de financieringssystematiek bevordert dat gemeenten er belang bij hebben om de wet zo doelmatig mogelijk te handhaven.

Doel van het interbestuurlijk toezicht

Het interbestuurlijk toezicht binnen de WWB wordt uitgeoefend binnen het kader van de sturingsdriehoek: beleid, toezicht en uitvoering. De algemene doelstelling van het interbestuurlijk toezicht in de WWB is het bevorderen van de juiste uitvoering van de wet. De WWB staat niet los van het brede stelsel van werk en inkomen (Suwi). Dit stelsel omvat de gehele sociale zekerheid. Gemeenten maken met de uitvoering van de WWB wel onlosmakelijk deel uit van dit stelsel.

Met een goede werking van de wet wordt met name bedoeld op het bereiken van de hoofddoelstellingen van de wet. Voor de WWB zijn dit: (tijdelijke) inkomensondersteuning,

het voorkomen van bijstandafhankelijkheid en het scheppen van de voorwaarden voor uitstroom naar (betaald) werk. Dit alles in samenhang en samenwerking met Suwi-partners. Een doeltreffende wetsuitvoering (op al deze doelstellingen én met in voorkomende situaties financiële consequenties) is een 'rijksbelang'.

De minister van SZW legt verantwoording af aan het parlement over het *beleidssysteem, inhoudende de werking ervan en wel de rechtmatigheid van de uitvoering* en vooral over de *macroprestaties* van de uitvoering. Hoewel de doelstellingen van de uitvoering op lokaal niveau over het algemeen niet veel zullen afwijken van de algemene doelstellingen van de wet, is het wel goed om deze niveaus te onderscheiden.

Indien de wettelijke doelstellingen op lokaal niveau niet of in mindere mate worden gehaald, sorteert dit ook op landelijk niveau effect, bijvoorbeeld op het macrobudget.

Vanuit de sturings- en toezichtfilosofie bestaat er vertrouwen in de werking van het systeem, inclusief prikkelwerking, maar geen blind vertrouwen. Het borgen van het rijksbelang door middel van rijkstoezicht, vanuit de verantwoordelijkheid van de minister voor het landelijk bereiken van de wettelijke doelen, is het belangrijkste motief voor de aanwezigheid van het interbestuurlijk toezichtarrangement binnen de WWB. Anders gezegd: aansluitend op het kabinetstandpunt over de kaderstellende visie op toezicht, rijkstoezicht is noodzakelijk om na te gaan of er in de samenleving werkelijk wordt bereikt wat de politiek heeft bepaald in casu met de doelen van de WWB (doeltreffendheid).

De missie van de toezichthouder sluit hierop aan: De inspectie draagt door haar toezicht bij aan het doeltreffend functioneren van het stelsel van werk en inkomen.

Horizontale verantwoording en toezicht

De gemeenteraad controleert het gemeentebestuur. De verantwoordelijkheid van de minister en die van de raad moeten worden onderscheiden. In de toelichting op de wet is de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling aangegeven en daaruit kan de toezichtverantwoordelijkheid van de minister worden afgeleid. De controletaak van de gemeenteraad is iets anders dan de toezichttaak van de minister. Deze taken zijn niet wederzijds subsidiair. Het rijkstoezicht sluit principieel en feitelijk aan op voorliggende controlemechanismen bij gemeenten en op de openbare informatie over de werking daarvan. Door de toezichthouder IWI wordt ook de relatie tussen beide weergegeven door in dat verband te spreken van 'toezicht op metaniveau'. Dat betekent (naast ten principale landelijke rapportages) dat wanneer in een gemeente de zelfcorrigerende werking het beoogde resultaat oplevert en er geen sprake blijkt te zijn van een *ernstige* tekortkoming in de rechtmatigheid, het toezicht afstand houdt en de minister geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid om in te grijpen.

1.5 De organisatie van het toezicht

Geef per toezichtvorm aan welke organisatorische voorzieningen zijn getroffen voor dit toezicht

In artikel 76 WWB is geregeld dat IWI het toezicht onder gezag van de minister van SZW uitoefent. Hetzelfde is geregeld in artikel 37 van de Wet SUWI. IWI is *een signalerend toezichthouder*, dat wil zeggen dat zij belast is met verwerving en beoordeling van informatie over uitvoeringsaspecten (de eerste 2 trappen van toezicht) en dat de interventie (de derde trap van toezicht) uitsluitend is voorbehouden aan de minister.

De inspectie is onafhankelijk: zij programmeert onafhankelijk haar werkzaamheden, waaronder onderzoeken.

De inspectie rapporteert over haar bevindingen en oordelen. De rapporten van de inspectie zijn openbaar. De minister biedt de rapporten, onversneden, desgewenst voorzien van zijn oordeel, aan het parlement aan.

IWI houdt toezicht op 'metaniveau'. Dat wil zeggen dat de inspectie er naar streeft bij de WWB uitspraken over rechtmatigheid en doeltreffendheid op landelijk niveau te geven. Op afzonderlijk gemeentelijk niveau zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun beleidsinvulling (zie par. 1.4.).

De inspectie beoordeelt behoudens enkele uitzonderingen niet op individueel gemeentelijk niveau. Zij treedt waar mogelijk terughoudend op; selectief en proportioneel. Dit uit zich onder andere in het zo min mogelijk belasten van de gemeenten met informatieuitvraag. De inspectie baseert zich zo allereerst op al beschikbare informatie. Alleen indien over bepaalde risico's in de uitvoering onvoldoende bruikbare informatie beschikbaar is, stelt de inspectie zelf onderzoek in. Om de last dan zo beperkt mogelijk te houden, werkt de inspectie met steekproeven van gemeenten. Ook maakt de inspectie bij voorkeur gebruik van minder belastende vormen van onderzoek.

Mogelijke ernstige tekortkoming in de rechtmatigheid van de uitvoering

In één situatie is er sprake van afwijking van het uitgangpunt dat de inspectie geen afzonderlijke gemeenten beoordeelt. Uit informatie van gemeenten (bijvoorbeeld de verantwoordingen, openbare andere informatie, berichtgeving in de media) kan de inspectie aanwijzingen krijgen dat er sprake kan zijn van een ernstige onrechtmatigheid in de uitvoering bij een gemeente. De inspectie kan dan besluiten tot een onderzoek ter plaatse om zo nodig een signaal af te geven aan de minister. Dit geschiedt met grote terughoudendheid. Als er sprake lijkt te zijn van ernstige afwijkingen van de wet, beziet de inspectie of bijvoorbeeld de gemeente zelf al in haar eigen organisatie tot correctie overgaat, of er sprake is van bewust gekozen beleid en of er sprake is van een incident dan wel structureel beleid. In gevallen van mogelijke ernstige, niet gecorrigeerde bewuste afwijkingen van de wet zal de inspectie aan de minister rapporteren.

1.6 Raakvlakken met andere interbestuurlijke toezichtarrangementen

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).

- SUWI-wet:

De gemeentelijke uitvoering van de WWB is onderdeel van de keten werk en inkomen. Dit is geregeld in de Wet SUWI. Rijkstoezicht namens de minister op de werking van het Suwi-stelsel vervult een belangrijke functie in het borgen van de systeemwerking. Belangrijk is met name dat gesignaleerd wordt of er geen patstellingen in de Suwiketen ontstaan en dat er op Suwi-brede dossiers als gegevensuitwisseling met behulp van ICT zoals het 'digitale klant dossier' goede voortgang is. Het toezicht van IWI dat de keten bestrijkt geeft dit inzicht. Het toezicht moet ook de resultaten van het stelsel zichtbaar maken. Gemeenten vormen met de uitvoering van de WWB een belangrijke schakel. Gemeentelijke WWB-resultaten (en dus uiteindelijk de doeltreffendheid van de wet) worden beïnvloed door de effectiviteit van Suwi-partners (UWV en CWI) en dus door de werkprocessen tussen gemeenten en de partners.

- WSW-wet: modernisering Wet Sociale Werkvoorziening: wetontwikkeling, geen overlap behoudens een eventuele rol van WSW-organisaties (gelet op expertise) bij re-integratieactiviteiten voor WWB-cliënten).
- IOAW, IOAZ, WIK, Bbz; Wet kinderopvang: parallel toezichtarrangement, geen overlap.

1.7 Raakvlakken met nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht

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).

Er zijn instanties, zoals het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en de Nederlandse Mededinging Autoriteit (NMA) die, vanuit een bepaald facet of aspect, toezicht houden op de uitvoering van die facetten (zoals de privacywetgeving) door gemeenten. Zij voeren echter geen toezicht uit op de uitvoering van de WWB namens de minister of namens een andere bestuurslaag. Er is in deze gevallen daarom geen sprake van interbestuurlijk toezicht in de betekenis die hieraan wordt gegeven in het rapport Alders.

Toezichthouders komen wél in toenemende mate tot vormen van praktische samenwerking. Voorbeeld is dat IWI een convenant heeft gesloten met het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Op een bepaald toezichtdomein, waarop verschillende toezichthouders zich vanuit diverse invalshoeken richten, moet samenwerking bij met name onderzoek onnodige belasting van gemeenten uitsluiten en kunnen de toezichthouders elkaar praktisch aanvullen.

2. Beschrijving

2.1 Toepassing van generieke toezichtinstrumenten

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;

Aard, vóórkomen, frequentie, aanleiding, beleidsmatig effect, geschillen

(bronnen:beleidskader spontane vernietiging, TK, 2005-2006, 30300 VII, 75. T.a.v. aanwijzing WWB: de memorie WWB en daarin neergelegde wetfilosofie)

Het beleidskader spontane vernietiging geeft aan dat de Kroon, (mede) op voordracht van de minister van BZK, besluiten kan vernietigen. Voordracht voor vernietiging door belanghebbende bewindspersonen vindt plaats in overeenstemming met de minister van BZK. Het instrument wordt op een beperkt terrein toegepast, namelijk om *constitutionele* verhoudingen en daarmee samenhangende belangen te beschermen. Het kader geeft aan dat de Kroon dit middel *niét* kan gebruiken om haar eigen beleidswensen te realiseren of om de eigen positie ten opzicht van de decentrale overheden te versterken.

M.b.t. de uitvoering van de WWB tot op heden is dit generieke instrument niet toegepast¹.

Om bestuurlijk te kunnen optreden bij (grove) taakverwaarlozing dient een voorziening bij bijzondere wet i.c. de WWB getroffen te zijn (o.g.v. artikel 132 lid 5 Grondwet). Dit is niet het geval in de WWB. Overigens zou in een dergelijke hypothetische situatie eerst het provinciebestuur tegen de taakverwaarlozing van een gemeente moeten optreden en pas bij gebreke daarvan de minister.

De Gemeentewet en de Wet werk en bijstand voorzien in vormen van interbestuurlijk toezicht. Het voornoemde beleidskader hanteert op grond van de principia van de Algemene wet bestuursrecht het uitgangspunt dat *éérst* de bijzondere vormen van toezicht in specifieke wetgeving moeten worden aangewend (in casu in de WWB) alvorens overwogen *kán* worden in daartoe geïndiceerde (constitutionele) situaties tot voordracht tot spontane vernietiging aan de Kroon over te gaan.

Specifieke bevoegdheden minister SZW in de Wet werk en bijstand

De WWB geeft de minister van SZW twee instrumenten tot bijsturing die zijn afgestemd op de bestuurlijke verhoudingen bij deze wet (zie ook par. 1.2, onder "interventie"). Deze bevoegdheden heeft hij *alleen in geval van onrechtmatigheid van wetsuitvoering door gemeenten*. De minister heeft *géén* bevoegdheid om toe te zien (en bij te sturen) op de doeltreffendheid van de uitvoering door afzonderlijke gemeenten. De individuele gemeenten zijn volledig verantwoordelijk voor de doeltreffendheid van hun uitvoering.

¹ Op grond van de toenmalige ABW - de voorloper nog van de WWB-voorloper Abw - is eenmaal spontane vernietiging toegepast op een gemeentelijk besluit inzake categoriale bijzondere bijstand.. Echter wel op grond van het *toenmalige* kader spontane vernietiging dat *niét* zoals het huidige kader beperkt was tot constitutionele verhoudingen.

De minister houdt wél toezicht op landelijke doeltreffendheidsresultaten en de werking van het wetsysteem. De minister maakt bij dit toezicht zonedig gebruik van verticale instrumenten die in de WWB-systematiek passen. Het gaat om zogenoemde 'soft controls' ("Interbestuurlijk toezicht herijkt", blz 30) om de uitvoering te beïnvloeden. Uiteindelijk kan de minister, indien het systeem onvoldoende resultaten genereert, interveniëren door de regelgeving aan te passen (bijvoorbeeld door de prikkels in die regelgeving te wijzigen).

Op grond van de WWB heeft de minister de volgende bevoegdheden tot bijsturing van gemeenten bij onrechtmatige wetsuitvoering:

1. Financieel
Onrechtmatig besteed re-integratiebudget, blijkend uit de verantwoording, wordt teruggevorderd (artikel 70).
2. Bestuurlijk
Artikel 76 van de WWB regelt de bevoegdheid van de minister om aan het gemeentebestuur een aanwijzing te geven, in geval de minister *ernstige* tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet constateert.

De formulering 'ernstig' wijst op de intentie van de wetgever dat het een uitzonderlijke situatie moet betreffen waar de beleidsinvulling c.q. -uitvoering van gemeenten buiten de grenzen van de wet valt. De memorie van toelichting rept van 'ultimum remedium' bij toepassing.

De bestuurlijke verantwoordelijkheidverdeling bij de WWB is zodanig dat afzonderlijke gemeenten niet zonder meer op uitvoeringsfouten worden 'afgerekend'.

De criteria waaraan de minister toetst om het begrip 'ernstig' nader te duiden, zijn de gemeenten kenbaar gemaakt (met name: belangrijke wetpijlers, contra legem handelen, niet-corrigerende werking in het duaal systeem).

Indien een gemeente een aanwijzing van de minister niet opvolgt, kan de minister uiteindelijk de gemeente financieel korten op haar budget (artikel 72. Zie toelichting pagina 6).

Casus

De toezichthouder is terughoudend met de kwalificatie 'ernstig uitvoeringstekort'. Sinds de invoering van de wet op 1 januari 2004 is er slechts één casus aan de orde geweest, waarbij daadwerkelijk op aanpassing van het gemeentelijk beleid en de uitvoering is gestuurd (d.m.v. "zachte" sturingsmethodiek).

Er zijn enkele andere signalen geweest van mogelijk ernstige tekortkomingen, maar na een controle van de feiten of een toelichting van het gemeentebestuur bleek de uitvoering binnen de grenzen van de wet te vallen of werd de feitelijke tekortkoming niet als ernstig beoordeeld.

De casus betreft één gemeente die een vorm van *categoriale* bijzondere bijstand verleende. Deze casus kwam aan het licht door middel van informatie en signalering uit het monitorsysteem van het rijkstoezicht (IWI) dat *openbare* informatie van gemeenten zonder nadere uitvraag en toezichtlast analyseert en zonedig hierover signaleert.

De opvatting van de minister was dat de beleidsinvulling van de betreffende gemeente in strijd was met de bepaling in de WWB dat alleen (bijzondere) bijstand mag worden verstrekt na individuele beoordeling (maatwerk). Deze onjuiste gemeentelijke beleidsinvulling doorkruiste op onaanvaardbare wijze het rijksbeleid WWB én het inkomensbeleid. De minister achtte dit bij continuering een *ernstige* tekortkoming. De minister *overwoog* om een aanwijzing te geven.

Hij achtte het echter gelet op de bestuurlijke verantwoordelijkheden en de daarbij passende status van de aanwijzing als 'ultimum remedium' in de WWB, effectiever

om primair door middel van bestuurlijk overleg en overreding de gemeente tot aanpassing van haar beleid en uitvoering te bewegen.

In het traject waarin de gemeente haar zienswijze kon geven, heeft de minister de gemeente overtuigd haar beleid bij te stellen. Effect van dit overleg tussen minister en het college van de gemeente is zowel duidelijkheid over de grenzen die de wet geeft aan de beleidsinvulling door gemeenten als bijsturing van de uitvoering met inhoudelijke instemming van de gemeente.

In dit traject heeft ook de VNG een rol gespeeld. De VNG heeft de gemeenten geïnformeerd over de juiste uitvoering van het beleid. Het signaal van de toezichthouder en de reactie van de minister hebben daardoor nog tijdens het proces gezorgd voor sturing door een vertegenwoordigende organisatie.

De bevoegdheden van de minister van SZW zijn afgestemd op de WWB en de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en gemeenten.

Om op (ernstige) onrechtmatige uitvoering van de WWB bij te kunnen sturen, wordt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister als afdoende beschouwd, met 'soft control sturing' - (bestuurlijk) overleg en overreding, bestuurlijke brief e.d. - als primaire beïnvloedingsstrategie.

Alleen hypothetisch kan voordracht tot spontane vernietiging in beeld komen, als gemeenten bijvoorbeeld cruciale onderdelen van de wet niet wensen uit te voeren of bewust onrechtmatig (blijven) uitvoeren, waarbij dan de *constitutionele* verhouding aan de orde komt.

Noch het geven van een aanwijzing noch een voorstel tot schorsing en vernietiging zijn tot heden aan de orde geweest c.q. feitelijk toegepast bij de uitvoering van de WWB.

2.2. *Praktijk van het specifieke toezichtarrangement*

Beschrijf de praktijk van de toepassing van de geïnventariseerde specifieke toezichtarrangementen.

Ga daarbij in op:

- *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.*

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.

(**Bronnen:** Brief Inspecteur-generaal IWI d.d. 13 juli 2003 over visie op toezicht WWB, Handelingen TK WWB; Meerjarenplan IWI 2006 - 2009; Jaarplan IWI 2007; Toezichtbeleid IWI versie mei 2006)

De uitgangspunten voor het toezicht en de toezichtwerkwijze zijn gelegen in zes door het kabinet onderschreven elementen van de kaderstellende visie op toezicht 2005: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. De notitie gaat niet apart op deze principes in; ze komen tot uiting in de beschrijving van de werkwijze. Het toezicht van de Inspectie Werk en Inkomen legt in haar werkzaamheden de volgende accenten:

- meer aandacht voor doeltreffendheid van de uitvoering
- beter en slimmer gebruik maken van beschikbare gegevens

- toezichtprogramma gaat niet alleen over afzonderlijke organisatie i. c. gemeenten, maar steeds meer over samenwerking tussen organisaties bij de uitvoering van regelingen (SUWI, keten)
- gericht op concrete klantwaarde voor uitvoering en beleid; proactief afstemmen;
- burgers vormen belangrijke graadmeter bij het bezien van de (gevolgen van) de uitvoering
- flexibiliteit en diversiteit in aanpak.

Programmering

De inspectie programmeert door middel van een meerjarenplan en jaarplannen. Trends, hoofdlijnen en richtinggevend accenten zijn vastgelegd in het meerjarenplan.

Toezicht op de uitvoering van de WWB vormt integraal onderdeel van het bredere IWI-jaarplan. Daarom wordt hier kort ingegaan op de programmeer- en planningssystematiek van IWI met een accent op de WWB.

Voor het jaarplan maakt IWI een weging van risico's voor de rechtmatigheid en het doelbereik van de wet, omgevingsanalyses, bepaalt zij de concrete meer- en beoogde klantwaarde van toezichtproducten voor de uitvoering, beleid en sturing en houdt zijrekening met een aantal wettelijk voorgeschreven activiteiten en producten.

Bij de risico-, omgevings- en meerwaardeanalyses maakt IWI gebruik van:

- gemeentelijke verantwoordingsinformatie aan de minister
- informatie uit monitoring van openbare gemeentelijke en andere informatie door de inspectie
- peilgesprekken met (organisaties namens) de gemeenten gericht op inschattingen van hun zijde van relevante ontwikkelingen, hun wensen en beoogde klantwaarden
- informatie van (onderzoeken van) partijen in het sociale zekerheidsveld (voor afstemming en voorkoming van dubbel werk), wetenschap en belangenorganisaties.

De politieke speerpunten en opvattingen van de bewindslieden t.a.v. de WWB, beleidsvoornemens en voorgenomen beleidsonderzoeken vormen een belangrijk referentiekader voor de toezichtprogrammering. *Maatvoering* speelt een cruciale rol: de inspectie gaat uit van het principe 'vertrouwen tenzij' en is selectief in het kiezen van onderwerpen voor haar toezicht. Alleen als de inspectie specifieke risico's onderkent, besluit ze tot een toezichtactie. Het voorgenomen jaarplan wordt met meerdere betrokkenen besproken:

- minister/staatsecretaris
- beleidsdirecties
- SZW-ambtelijke leiding
- vertegenwoordigende organisatie VNG
- koepelorganisatie Divosa
- organisatie van cliëntenvertegenwoordiging
- een panel van gemeenten
- organisaties als Algemene Rekenkamer en RWI
- vertegenwoordigers van de wetenschap.

De inspecteur-generaal maakt een definitieve afweging en stelt het programma vast. Dit programma wordt voor 1 juli aangeboden aan de minister. Organisaties als de Algemene Rekenkamer, VNG, Divosa, de Landelijke cliëntenraad, CEDRIS, RWI, SER, UWV, CWI

SVB, CBP, andere ministeries e.a. ontvangen een exemplaar. Het plan is op de site van IWI beschikbaar.

Uitvoering toezicht

De toezichtactiviteiten m.b.t. de uitvoering van de WWB vormen een mix van analyses van beschikbare informatie, monitoring en eigen IWI-onderzoek alsmede follow up daarop. De inspectie stelt vast over welke aspecten van de uitvoering (zowel rechtmatigheid- als doeltreffendheidsaspecten van de WWB-uitvoering) zij informatie nodig heeft. Zowel aspecten van de uitvoering van gemeenten worden bekeken als aspecten van de samenwerking van organisaties in SUWI-verband, waarbij zaken als intake, re-integratie en cliëntoverdracht m.b.t. de WWB aan de orde zijn. Hierbij geldt dat de inspectie terughoudend is: aantoonbaar selectief toezicht met zo laag mogelijke administratieve- en toezichtlasten voor gemeenten. Primair kijkt de inspectie naar beschikbare informatie (bijvoorbeeld verantwoordingsgegevens, monitorinformatie, CBS-gegevens, informatie van andere organisaties binnen SUWI, onderzoek van derden zoals RWI, ARK, e.d.). Alleen als die informatie onvoldoende gegevens oplevert of als IWI grote risico's signaleert, verricht de inspectie aanvullend eigen onderzoek bij gemeenten.

Onderzoek

Dit vindt plaats aan de hand van representatieve steekproeven bij een aantal gemeenten t.b.v. een *landelijk* beeld. Als een verkenning volstaat gaat de IWI naar een kleiner aantal gemeenten.

Voorafgaande aan feitelijke uitvoering van een onderzoek wordt door de inspectie naar mogelijkheden tot afstemming over een concrete handzame aanpak gezocht met oa. gemeenten en/of hun vertegenwoordigende organisaties.

Onderzoeksrapporten legt de inspectie voor aan de onderzochte gemeenten voor een controle van de feiten .

Met (vertegenwoordigende) organisaties en ministerie van SZW wordt overlegd over de rapportage waarin het verkennende beeld of het landelijke oordeel wordt gepresenteerd, Voor de duidelijkheid: IWI maakt geen rapport of oordeel per afzonderlijke gemeente.

De inspecteur-generaal stelt een onderzoeksrapport vast. De inspecteur-generaal overhandigt het rapport aan de minister. De minister biedt dit rapport op grond van de Suwi-wet onversneden aan het parlement aan. Hij kan daarbij zijn eigen oordeel en eventuele voornemens op het onderwerp kenbaar maken. De inspectie stelt de rapporten aan de gemeenten beschikbaar.

Bij rapportages die meer verkennend van aard ('verkennende studie') zijn, laat IWI de minister zelf beoordelen of hij deze aan het parlement aanbiedt. De studies zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website van IWI. Het parlement krijgt periodiek een overzicht van gepubliceerde rapporten.

Monitoring

Om zo actueel mogelijk inzicht te krijgen en te houden in belangrijke facetten van de uitvoering monitort de inspectie bij een representatieve steekproef van 74 gemeenten (inclusief de grootste 4) *openbare* relevante beleids- en uitvoeringsinformatie. Daarnaast volgt de inspectie berichten in de media en andere bronnen t.b.v. mogelijke signalering.

Uit deze systematische monitoring kunnen signalen voortkomen: belangrijke actuele bevindingen die gelet op de verantwoordelijkheid van de minister, hem en of de staatssecretaris kenbaar gemaakt moeten worden. Ook is monitoring een belangrijke bron voor risicoselectie en - analyse voor planning en prioriteitsbepaling van mogelijke toezichtacties.

Toezichtbaarheidstoetsen en expertise

De inspectie geeft op voorgenomen regelgeving een oordeel aan de minister over de toezichtbaarheid van die regelgeving. Dat heeft betrekking op aanpassingen in en op grond van de WWB met als kernvraag of de inspectie de regelgeving in de uitvoering kan toetsen. Aspecten als normen, eenduidigheid en helderheid van tekst komen aan de orde.

Vanuit haar toezichtervaring, kennis en inzichten in de gemeentelijke uitvoering en in de Suwi-context levert de inspectie op verzoek expertise aan de minister en/of SZW-beleid t.b.v. beleidsvoorbereiding en sturing in relatie tot de WWB.

Omvang activiteiten, frequentie, toezichtlast

In 2007 voert de inspectie 15 eigen onderzoeken uit waarin op enigerlei wijze gemeenten een rol spelen. Het is niet zo dat er alleen op de gemeentelijke uitvoering WWB 15 onderzoeken worden uitgevoerd. Een groot deel van de onderzoeken betreft uitvoeringsaspecten van ketensamenwerking en overdrachtaspecten (bijv. relatie UWV-gemeente en vv, handhaving in de Suwi-keten en volgonderzoek van burgers die een uitkeringsproces doorlopen, vanuit het burgerperspectief gezien). Deze onderzoeken omvatten derhalve een breder terrein dan alleen de gemeentelijke uitvoering van de WWB. Drie onderzoeken gaan wél alleen over specifieke gemeentelijke uitvoeringsaspecten van de WWB. De aard, zwaarte en dus omvang van onderzoek en impact daarvan voor de gemeenten (lasten, kosten) zijn verschillend.

Van gemeenten verwacht IWI vooral dat zij op verzoek beleidsdocumenten en cliëntdossiers beschikbaar stellen en beschikbaar zijn voor interviews.

De inspectie voert zelf het onderzoek ter plaatse uit. De belasting in tijd varieert naar schatting van ongeveer een dagdeel tot enkele dagen voor een deelnemende gemeente. Voor de onderzoeken gebruikt IWI zoveel mogelijk wisselende steekproeven van gemeenten. Dit varieert per onderzoek in aantal (tussen 25 - 70 gemeenten; er zijn ook verkennende onderzoeken waarbij slecht bij enkele - 6 a 10 - gemeenten onderzoek plaatsvindt).

De inspectie heeft in 2007 40 fte beschikbaar voor het toezicht op de WWB. De inspectie zal in 2007 14% van deze capaciteit besteden aan monitoring en 47% aan eigen onderzoek bij gemeenten. Dat laatste is inclusief ketenonderzoeken waarvan gemeenten slechts een onderdeel zijn. De rest wordt ingezet voor toezichtbaarheidstoetsen, verplichte wettelijke taken zoals jaarplan, jaarverslaglegging en expertiselevering aan het ministerie van SZW.

In een onderzoek van de vereniging van directeuren van sociale diensten (Divosa) uit 2005 naar inspectie- en toezichtlasten die gemeenten ondervinden, blijkt volgens Divosa dat de toezichtlasten die worden veroorzaakt door de inspectie door gemeenten als nihil worden beschouwd².

Interventies, beleidsmatige effecten

De inspectie intervenueert niet; zij is signalerend toezichthouder en signaleert aan de minister.

² 'Administratieve lasten de baas'; efficiëntere uitvoering van informatieverplichtingen, Divosa, september 2005'

Zij levert landelijke inzichten, oordelen en verklaringen over aspecten van de WWB-uitvoering en de ketensamenwerking aan de minister. In bijzondere situaties geeft zij op basis van haar wettelijke taak een oordeel over mogelijk *ernstige* tekortkomingen in de uitvoering WWB van een afzonderlijke gemeente (zie ad 2.1. casus). De minister bezit de bevoegdheid tot interveniëren.

De inspectie streeft er vanzelfsprekend wél naar om door de *kwaliteit* van haar producten invloed op de uitvoering en beleid uit te oefenen. Rapporten geven inzicht (waar mogelijk verklaringen), bevatten conclusies en een oordeel, houden een spiegel voor en leveren informatie op aan beleid en bewindslieden waar soms ook gericht om is gevraagd (expertise).

De inspectie werkt in het bredere verband van het IG-beraad (binnenkort Inspectieraad) aan een gestructureerde vorm van effectmeting n.a.v. haar toezichtrapporten en -oordelen. Instrumentatie is voorhanden en de inspectie registreert de output bijvoorbeeld 'aantal en soorten overleggen en eventuele afspraken of voornemens in de uitvoering' naar aanleiding van een rapport.

IWI-rapporten leiden tot reacties van de bewindslieden van SZW.

In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer kunnen de bewindslieden bijvoorbeeld een voornemen uitspreken tot aanpassing van regelgeving. Een voorbeeld hiervan is het voornemen van de staatssecretaris om een uitvoeringsmogelijkheid te creëren voor categoriale bijstand ouder dan 65 jarigen door SVB. De bewindslieden kunnen in de aanbiedingsbrief hun steun uitspreken voor het oordeel dan wel een oproep aan de uitvoering doen tot verbetering of intensivering van een uitvoeringsaspect.

De bewindspersoon kan het op onderdelen van het toezichtoordeel oneens zijn met de inspectie (oneens met een totaal oordeel van de inspectie over een uitvoeringsaspect van de WWB is niet voorgekomen). De Tweede Kamer debatteert over WWB-zaken met bewindslieden en agendeert daarbij regelmatig IWI-rapporten.

3. Beoordeling

3.1 Nut en noodzaak van het toezichtarrangement binnen de WWB

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.

Vraagstelling:

Bij de beoordeling van nut en noodzaak van het interbestuurlijk toezichtarrangement is het naar het oordeel van SZW van belang hierbij ook de aspecten van aard en omvang daarvan te betrekken. Hierdoor wordt de beoordeling als volgt uitgevoerd:

1. Zijn de verschillende onderdelen van het in artikel 76, WWB vastgelegde toezicht in principe wel allemaal op te vatten als vormen van interbestuurlijk toezicht volgens de definitie van toezicht gegeven in de Kaderstellende visie op toezicht (KVOT)?

Deze vraagstelling richt zich met name op de bepaling in artikel 76, eerste lid, onderdeel b, WWB: 'Onze minister houdt toezicht op de doeltreffendheid van deze wet.'

Voordat dit onderdeel kan worden betrokken bij de doorlichting, dient de vraag beantwoord te worden of hier *in principe* sprake is van *interbestuurlijk* toezicht.

2. Wat is het nut en de noodzaak van het interbestuurlijk toezichtarrangement?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden is het nodig om allereerst te kijken naar de legitieme motieven die aan het toezicht ten grondslag liggen. In termen van 'Alders' gesproken, is 'het bewaken van een hoger belang' als motief voor interbestuurlijk toezicht legitiem. Maar alleen indien er sprake is van een zorgvuldige en transparante afweging tussen enerzijds de risico's van het ontbreken van toezicht tegenover anderzijds de toezichtlasten voor gemeenten.

Een dergelijke afweging vormt daarom, in aanvulling op het normenkader in het stappenplan Alders, de basis van de beantwoording van de vraagstelling in paragraaf 3.1.

3. Is er tot op heden sprake geweest van een consistent beleid gericht op het beperken van het interbestuurlijk toezicht tot een strikt noodzakelijke omvang? En zo ja, is dit beleid gericht (geweest) op het zoveel mogelijk wegnemen van ervaren toezichtlast?

Deze vraagstelling leidt tot een oordeel vanuit een historisch perspectief en vanuit het perspectief van maatvoering en proportionaliteit.

Overwegingen bij vraag 1:

- In hoofdstuk 1 zijn de toezichtaspecten rechtmatigheid en doeltreffendheid toegelicht. Voor beide aspecten van toezicht geldt dat informatie over de uitvoering op gemeentelijk niveau noodzakelijk is. Bij het toezicht op de doeltreffendheid van de wet wordt geen oordeel uitgesproken over de resultaten op het niveau van individuele gemeenten. Er zijn ook geen interventies mogelijk bij individuele gemeenten. De vraag is daarom of doeltreffendheidtoezicht binnen de WWB behoort tot het interbestuurlijk toezichtarrangement en derhalve betrokken moet worden bij deze doorlichting.

- Het stelsel van werk en inkomen kent een maatschappelijk doel. De minister verantwoordt zich vanuit zijn politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid over de werking en effectiviteit van het systeem. Om deze invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid te ondersteunen heeft de wetgever de doeltreffendheid van de wet tot onderwerp van toezicht gemaakt. Een belangrijk motief hiervoor is dat de uitvoering van de wet dient te berusten op een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak. Om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de wet, is het echter niet nodig om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de uitvoering op het niveau van individuele gemeenten. In de huidige vormgeving van het toezicht op de doeltreffendheid van de wet is er daarom *geen* sprake van een *direct interbestuurlijk* toezicht.
- Het bovenstaande laat onverlet dat er wel sprake is van een *indirecte* betrokkenheid van de minister met de bestuurslaag op lokaal niveau. De doeltreffendheid van de uitvoering op landelijk niveau wordt immers bepaald door de doeltreffendheid van de uitvoering door de individuele gemeenten gezamenlijk. Oordelen en interventies (bijvoorbeeld zachte vormen van beïnvloeding, maar ook beleids- en/of wetswijzigingen zijn daarom wel van invloed op het beleid en de uitvoering van individuele gemeenten.
- Het toezicht op de doeltreffendheid van de wet in de huidige vorm onderscheidt zich op twee manieren van vormen van wets- en beleidsevaluatie:
 - 1) Bij wets- en beleidsevaluaties ligt het accent op de doeltreffendheid van het instrumentarium zelf (*heeft de wetgever de uitvoerder een instrument geboden waarmee deze demaatschappelijke doelen optimaal kan realiseren?*) terwijl bij het toezicht op de doeltreffendheid het accent ligt op de doeltreffendheid waarmee het instrumentarium wordt toegepast (*heeft de uitvoerder, gegeven het instrument, optimaal gepresteerd?*);
 - 2) Toezicht staat op grotere afstand van het beleid dan evaluatie. Het toezichtarrangement biedt daarom meer mogelijkheden dan beleids- en wetsevaluaties om door middel van een specifieke organisatorische invulling te komen tot een onafhankelijk oordeel.
- Uit (onderzoeks)ervaring is bekend dat een reeks van incidentele onderzoeken in de meeste gevallen een hogere informatielast veroorzaakt dan een structurele informatie-uitvraag. Structurele informatie-uitvraag is beter in te passen in de bestaande werkzaamheden bij gemeenten en kan in veel gevallen ook geautomatiseerd plaatsvinden. De toezichthouder maakt dan ook zoveel mogelijk gebruik van gestructureerde informatie van het ministerie.

Conclusie vraag 1:

De wetgever heeft in artikel 76 van de WWB de doeltreffendheid van de wet tot onderwerp van rijkstoezicht gemaakt. In de voorgaande tekst is aangegeven welke motieven hieraan ten grondslag liggen. De motieven sluiten aan bij de waarde van rijkstoezicht zoals geformuleerd in de kaderstellende visie op toezicht (KVOT) van het kabinet.

De uitvoering in medebewind betekent dat er een bestuurlijke relatie is tussen de minister en de colleges van B&W. Het toezicht op doeltreffendheid van de WWB kent daarbij een specifieke invulling. Het is uitsluitend gericht op landelijke resultaten en effecten. Er is bij dit toezichtaspect geen directe bestuurlijke relatie tussen de minister en een afzonderlijke gemeente. De minister kan ook niet ingrijpen. Dit zou ook niet sporen met het streven om de afzonderlijke gemeenten hun eigen beleidsruimte te geven.

Er is wel sprake van een *interbestuurlijke toezichtrelatie* maar geen direct *interbestuurlijk rijkstoezicht* op de doeltreffendheid van individuele gemeenten binnen de WWB.

Overwegingen bij vraag 2:

Voor de noodzakelijkheid van het interbestuurlijk toezicht zijn geen objectieve criteria beschikbaar. Desondanks is het mogelijk om tot een uitspraak te komen over de noodzakelijkheid van het bestaande toezichtarrangement. Het ministerie maakt hiervoor gebruik van de norm over de legitimiteit van toezichtmotieven in het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders. De vraagstelling naar het nut en de noodzaak van het toezichtarrangement wordt hierbij benaderd vanuit een zorgvuldige en transparante afweging tussen de risico's die zouden bestaan indien de minister van SZW niet zou beschikken over de toezichtbevoegdheden (en de organisatorische invulling van deze bevoegdheden) enerzijds en de toezichtlasten anderzijds.

Nut van het toezichtarrangement in juridisch opzicht

Voor het interbestuurlijk toezichtarrangement in juridisch opzicht is de eerder beschreven verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten van belang. De minister van SZW is medewetgever en beleidsverantwoordelijke voor de werking van het systeem van werk en bijstand. Mede in relatie tot het financieel beslag van het systeem van werk en bijstand (ca. zes miljard euro) is een juiste wetsuitvoering een 'rijksbelang' (ook in termen van Alders gesproken).

Deze verantwoordelijkheid leidt er toe dat de minister zich goed dient te informeren over hoe het systeem functioneert en wat het oplevert. Zonodig moet hij kunnen reageren. Zijn de resultaten slecht en is dit het gevolg van tekortkomingen in het systeem, dan moet de minister het systeem verbeteren of vervangen. Worden de resultaten bedreigd als gevolg van onjuiste wetsuitvoering door een of meer gemeenten, dan dient de minister in het uiterste geval te beschikken over een instrumentarium om gemeenten tot bijstelling van de uitvoering te dwingen.

De minister kan informatie verkrijgen over de werking van het systeem via het inwinnen van beleidsinformatie, het uitvoeren van wetevaluaties en via het toezicht. Via toezicht krijgt de minister ook informatie over de invloed die de gemeentelijke wetsuitvoering heeft op de werking van het systeem. Zonder toezicht mist de minister het instrument om een onjuiste wetsuitvoering op te sporen en te corrigeren. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de werking van het systeem van werk en bijstand. Gezien zijn verantwoordelijkheid voor het betreffende systeem zou dit een forse adering zijn, die niet via alternatieven kan worden opgevangen.

Onderdeel van ons staatsbestel is dat de minister verantwoording aflegt over de zaken waarvoor hij bestuurlijke of politieke verantwoordelijkheid draagt. Indien het interbestuurlijk toezicht ontbreekt kan de minister het parlement niet periodiek informeren over de invloed die de wetsuitvoering heeft op de werking van het systeem van werk en bijstand. Het parlement wordt in een dergelijke situatie alleen geïnformeerd over effecten van de wet aan de hand van de wetevaluatie (uiterlijk 4 jaar na invoering van de WWB).

Ontbreken van interbestuurlijk toezicht betekent een risico voor het uitoefenen van de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging en in mindere mate ook voor de wetgevende bevoegdheid van het Tweede Kamer.

In een breder perspectief is verder van belang dat de uitvoering van de WWB niet op zichzelf staat, maar onderdeel van de '*structuur uitvoering werk en inkomen*' (de SUWI-keten). Gemeenten die in inhoudelijke zin met hun uitvoering van de WWB onderdeel uitmaken van de Suwi-keten, raken anders buiten beeld. Daardoor beschikt de minister niet meer over integraal toezicht op de Suwi-keten.

De inspectie beziet relevante ontwikkelingen in dit ketenverband ook voor de uitvoering van de WWB zoals het 'digitaal klantdossier', overdrachtmomenten tussen organisaties en gemeenten, ICT, e.d.

Binnen de WWB is rijkstoezicht noodzakelijk om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het systeem van werk en bijstand inhoud te geven.

Nut van het toezichtarrangement in organisatorisch opzicht

Voor het interbestuurlijk toezichtarrangement in organisatorisch opzicht is een aantal aspecten van belang.

- In de eerste plaats is van belang te onderkennen dat het kunnen nemen van de verantwoordelijkheid voor het systeem van werk en bijstand onder meer met zich mee brengt dat de minister een oog en oorfunctie nodig heeft die onafhankelijk van diens eigen beleid kijkt en luistert. Deze functie moet snel, betrouwbaar en objectief zijn, zodat de minister, waar nodig, de Tweede Kamer en de samenleving kan informeren over onvolkomenheden en wat hij daaraan kan doen.
- Verder is van belang dat het systeem van werk en bijstand in de samenleving op voldoende draagvlak kan rekenen. Om te bevorderen dat de burger voldoende vertrouwen in het systeem heeft en houdt zijn voldoende checks and balances nodig waaraan ook het interbestuurlijk toezicht een bijdrage levert. Bij de totstandkoming van de Wet SUWI heeft het kabinet gesteld dat het toezicht dient bij te dragen aan de werking van het uitvoeringsstelsel in relatie tot de beleidsdoelen van de minister. Toezicht geeft op objectieve wijze inzicht in de uitvoering van het beleid. De wetgever heeft ervoor gekozen om het toezicht op alle uitvoeringsorganisaties binnen het departement onder te brengen. Hij heeft daarbij waarborgen ingebouwd voor een voldoende onafhankelijke positie.

In het KVOT is een checklist opgenomen als leidraad bij het maken van keuzes en de motivering hiervan bij de inrichting van toezichtarrangementen. Over de onafhankelijkheid van het toezicht wordt hierin ondermeer opgenomen: "*Ministeries borgen dat de toezichthouder bij beleidsevaluaties de minister onafhankelijk van beleidsmatige overwegingen rapporteert over de toezichtbevindingen.*" Ook in de kaderstellende visie op toezicht van het kabinet wordt belang gehecht aan de rol van een onafhankelijke toezichthouder naast het reguliere beleidsproces.

Indien een *onafhankelijke, actuele en/of periodieke* oordeelsvorming zou ontbreken, betekent dit een wijziging in het systeem van checks and balances. De keuzes van onderwerpen waarop de aandacht gericht wordt zou in dat geval bepaald worden door het beleid. Met onafhankelijk toezicht wordt geborgd dat deze keuzes gebaseerd zijn op een systematische en structurele signaleringsfunctie. Tussentijdse bijsturing is daarmee een gevolg van het gestructureerd en onafhankelijk volgen van de uitvoering, en minder van een reactie op beleidsinformatie die ad hoc of door monitoring verzameld wordt.

Wat zijn de toezichtlasten van het huidige toezichtarrangement?

Toezicht zonder informatie van de onder toezicht gestelde is niet denkbaar, m.a.w.: dit toezicht zal altijd een zekere last vormen voor de gemeenten. Voor een adequate en eigentijdse uitoefening van de toezichtsverantwoordelijkheid is het niet vereist dat alle gemeenten ieder jaar over alle aspecten informatie verstrekken aan de minister. Zoals al eerder geschetst is via de derapportagedoelstelling van SZW een forse informatiereductie gerealiseerd. Dit doet aan het nut en noodzaak van het toezicht niet af.

De toezichtlasten die door gemeenten worden ondervonden ten gevolge van het interbestuurlijk toezicht dat binnen het kader van het huidige arrangement wordt uitgeoefend door de toezichthouder IWI dienen daarom te worden afgewogen tegen de risico's wanneer van dit toezicht wordt afgezien.

Voor een beoordeling van de omvang van deze last wordt verwezen naar [paragraaf 1.3 en 2.2]. Hierbij speelt uiteraard ook het oordeel van de gemeenten zelf een rol. Gemeenten beschouwen de toezichtlasten veroorzaakt door de toezichthouder IWI als gering. Dit blijkt onder meer uit een onderzoek dat door SIRA in opdracht van Divosa is uitgevoerd naar de administratieve lasten bij gemeenten (zie noot 3 pagina 16).

Conclusies vraag 2:

1. Het interbestuurlijk toezichtarrangement in juridisch en organisatorisch opzicht is noodzakelijk omdat hiermee een hoger belang bewaakt wordt:

- Dit hoger belang omvat de werking van het systeem van werk en inkomen, de noodzakelijke interventies indien het systeem geen optimale resultaten kent en de aan het parlement af te leggen verantwoording;
- door middel van het interbestuurlijk toezicht kan voorzien worden in de vereiste samenhang met ander rijksbeleid, met name het rijksprimaat voor inkomenspolitiek en een landelijke afstemming met het gemeentelijk beleid.
- het systeem van werk en bijstand dient in de samenleving op voldoende draagvlak te rekenen. Om te bevorderen dat burgers voldoende vertrouwen in het systeem hebben en houden zijn voldoende waarborgen nodig. Het interbestuurlijk toezicht levert hieraan een bijdrage.

2. Met het interbestuurlijk toezicht worden substantiële risico's afgedekt. Daar tegenover staan slechts geringe gemeentelijke toezichtlasten.

3. Met het interbestuurlijk toezicht wordt voorkómen dat er binnen de SUWI-keten sprake zou kunnen zijn van afwachtend houdingen tussen overheden onderling of van patstellingen, belangenverstrengeling en vermijden van conflict van belangen tussen (gemeentelijke) overheden.

Overwegingen bij vraag 3:

Is er tot heden sprake geweest van een consistent beleid gericht op het beperken van het interbestuurlijk toezicht tot een strikt noodzakelijke omvang? En zo ja, is dit beleid gericht (geweest) op het zoveel mogelijk wegnemen van ervaren toezichtlast?

- De uitgangspunten van de KvoT zijn deel van het toezichtbeleid van IWI. Dat geldt met name voor de principes van goed toezicht. Selectiviteit betekent bijvoorbeeld dat relevante onderwerpen op basis van een omgevingsanalyse worden opgepakt. Transparantie betekent dat beleid en uitvoering invloed hebben.
- In paragraaf 1.1 is de sturingsfilosofie van de WWB beschreven. In de afgelopen jaren zijn de bestuurlijke administratieve lasten voor gemeenten drastisch verminderd.

2
1
2
2
0
0
6

- Tot aan 2000 bestond het systeem dat de gemeente een verantwoording, voorzien van een verklaring van de accountant, diende in te zenden en dat de toezichthouder van SZW daarnaast eigenstandig en soms gedetailleerd rechtmatigheidonderzoek uitvoerde bij gemeenten.
- Rond de eeuwwisseling werd, nog binnen de uitvoering van de Abw, een vorm van *single audit* ingevoerd. Daarbij verviel het rechtmatigheidonderzoek van de SZW-toezichthouder bij gemeenten (een enkel ingesteld verscherpt toezicht daargelaten). De minister van SZW steunde voor zijn oordeel over de rechtmatigheid van de uitvoering op de bestuurlijke verantwoording door het college van burgemeester en wethouders, voorzien van een accountantverklaring.
- Met de invoering van de WWB met ingang van 1 januari 2004 nam de toezichtlast nog verder af. Niet alleen omdat de invoering van deze wet gepaard ging met een forse deregulering (derhalve minder normen om verantwoording over af te leggen) maar ook omdat het toezicht veel minder gedetailleerd werd, waardoor een aanzienlijke reductie van de bestaande informatieverplichtingen doorgevoerd kon worden. (zie hoofdstuk 1).
- In de WWB is het oude declaratiesysteem vervangen door een budgetsysteem. Gevolg hiervan was een reductie van de uitvoeringsvoorschriften en de afschaffing van de korting op de declaratie bij geconstateerde onrechtmatige uitvoering. Strikt rechtmatigheidtoezicht en financiële kortingen zijn niet meer aan de orde in de WWB. Het toezicht, zowel rechtmatigheid als doeltreffendheid, is aanzienlijk globaler. (zie ook paragraaf 2.2)
- Een verdere doorvoering van maatvoering in het toezicht (in relatie tot de politieke wens van minder toezichtlasten), komt voort uit de invoering van *single audit/single information* per 1 januari 2007 (met ingang van het verslagjaar 2006). SZW realiseert hiermee een verdere reductie van de informatie-uitvraag.

Conclusie vraag 3:

De invoering van de WWB per 1 januari 2004 betekende een omvangrijke decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In vergelijking met het toezichtarrangement binnen de Algemene bijstandswet (Abw), is het toezichtarrangement binnen de WWB aangepast aan de veranderde bestuurlijke verhoudingen. De derapportage-doelstelling van de WWB heeft ertoe geleid dat de toezichtlast tot het minimum is beperkt. De derapportage-doelstelling wordt geborgd in het beleidsplan informatie-uitvraag SZW (BIS).

3.2 Het interbestuurlijk toezicht in het licht gezien van andere vormen van toezicht en controle

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 het de normatieve uitgangspunten in het stappenplan-Alders

In het onderstaande onderdeel van de doorlichting wordt het interbestuurlijk toezicht bekeken in relatie tot andere vormen van toezicht en controle. Aan de hand van suggesties in het stappenplan Alders wordt bekeken in hoeverre deze andere vormen een alternatief kunnen zijn voor het interbestuurlijk toezichtarrangement.

3.2.1 Toezichthouders binnen het interbestuurlijk toezichtarrangement.

Binnen het interbestuurlijk toezichtarrangement WWB is de uitoefening van het toezicht opgedragen aan één toezichthouder. (zie hoofdstuk 1)

3.2.2 Basisinstrumenten Gemeentewet

De Gemeentewet bevat de bevoegdheid tot *schorsing* en *vernietiging* en een *taakverwaarlozingsregeling*. In [paragraaf 1. en 2.] worden de juridische mogelijkheden en beperkingen van deze basisinstrumenten besproken.

Als onderdeel van deze doorlichting wordt de vraagstelling beantwoord of deze instrumenten binnen de specifieke context van de WWB geschikt zijn om belangen te borgen. In het rapport van Alders wordt er in dit verband voor gepleit om deze instrumenten waar mogelijk te “revitaliseren” en het huidige beleid van beperkt gebruik te verruimen.

Overwegingen:

De gedachte achter het “revitaliseringsvoorstel” is dat het gebruik van een algemeen instrument de mogelijkheid tot gebruik van specifieke instrumenten overbodig maakt. Hoewel een aansprekende gedachte, is die in het kader van de WWB niet bruikbaar.

Een belangrijke reden hiervoor is dat het door BZK opgestelde toetsingskader m.b.t. schorsing en vernietiging³ (spontane vernietiging) beperkt toepasbaar is omdat dit instrument alleen toepasbaar is om constitutionele verhoudingen tussen en daarmee samenhangende belangen van Rijk en gemeenten te beschermen. Het beleidskader geeft aan dat de Kroon dit middel niet kan gebruiken om haar eigen beleidswensen te realiseren, bijvoorbeeld bij gebleken onjuist gemeentelijk beleid.

Ook het gegeven dat schorsing en vernietiging vergen dat sprake is van een besluit of verordening geschorst of vernietigd kan worden, beperkt de toepassing ervan, met name indien een onjuiste wetsuitvoering blijkt uit een reeks van individuele beschikkingen en niet uit een besluit van algemene strekking.

Een ander aspect betreft de zwaarte van genoemd instrumentarium, waarbij schorsing geen zelfstandige betekenis kan hebben en vernietiging ingrijpende bestuurlijke en juridische gevolgen heeft. In het licht van de bestuurlijke verhoudingen in het kader van de WWB past dat niet goed, althans niet als het standaard instrument.

Verder acht SZW het voorstel tot revitaliseren van de basisinterventies in strijd met het bestuurlijke principe van ‘de interventiepiramide’. Daarbij wordt het criterium gehanteerd dat indien interventie in een bepaalde omstandigheid wordt overwogen, gekozen wordt voor de minst ingrijpende interventie die in de gegeven omstandigheid geëigend is. Pas wanneer blijkt dat een gekozen interventie geen effect heeft of niet leidt tot verbetering, wordt er gekozen voor de inzet van een zwaarder interventiemiddel. Door deze interventiestrategie wordt

³ het beleidskader spontane vernietiging, zoals vastgesteld in de vergadering van de ministerraad van 23 juni 2006. Kamerstuk 30 300 VII nr 75

escalatie zoveel mogelijk voorkomen en wordt de lagere overheid zoveel mogelijk aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid. Om die reden heeft de minister van SZW een voorkeur voor interventie-instrumenten die binnen de WWB zelf aanwezig zijn.

De revitaliseringgedachte kan, los van genoemde beperkingen, voor gemeenten niet leiden tot vermindering van de toezichtlast. Aan de zware bestuurlijke interventies van het rijk dienen altijd een *waarneming*, dat wil zeggen: objectieve informatie en een *beoordeling* ten grondslag te liggen. Interbestuurlijk toezicht is weliswaar niet de enige manier waarop deze waarnemingen en beoordelingen tot stand kunnen komen, maar het biedt wel de beste garantie voor de objectiviteit en de tijdigheid waarop zij worden uitgevoerd.

De interventie-instrumenten die binnen de WWB hebben betrekking op de volgende bevoegdheden van de minister:

a) Aanwijzing:

De WWB geeft de minister de bevoegdheid tot een aanwijzing bij ernstige rechtmatigheidtekortkomingen. Een aanwijzing is in de WWB reeds een zwaar bestuurlijk instrument en zal pas worden ingezet als overleg en overreding niets opleveren

b) Terugvordering

De WWB geeft de minister de bevoegdheid om niet of niet rechtmatig besteed re-integratiebudget terug te vorderen. Dit maakt een verantwoording van de uitgaven van het re-integratiebudget noodzakelijk

Mede gelet op de bestuurlijke verhoudingen binnen de WWB, meent het ministerie van SZW dat de toepassing van deze specifieke interventie-instrumenten, in voorkomende gevallen, veel meer voor de hand ligt dan de toepassing van de genoemde basisinstrumenten uit de Gemeentewet.

Conclusie:

De minister van SZW is van mening dat de, in de Gemeentewet aanwezige, basisinstrumenten voor bestuurlijke interventie op zichzelf geen gelijkwaardige alternatieven zijn voor het interbestuurlijk toezicht en de daaraan verbonden interveniërende bevoegdheden van de minister van SZW, binnen de WWB.

3.2.3 De controlerende taak van de gemeenteraad

In stap 3 van het stappenplan Alders gaat het er om het interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk aan te passen aan de bestuurlijke omgeving waarbinnen dit toezicht plaatsvindt. De invoering van het duale stelsel op lokaal niveau heeft er toe geleid dat de scheiding tussen uitvoerende en controlerende macht op alle bestuursniveaus tot stand is gebracht. Het rapport Alders gaat er vanuit dat de invoering van het duale stelsel ook consequenties heeft voor de aard en de omvang van het interbestuurlijk toezicht. Binnen het duale stelsel zijn immers de controlerende taken en bevoegdheden van de gemeenteraad versterkt. Bovendien is er een gemeentelijke rekenkamer(funcie) ingesteld om de gemeenteraad in zijn controlerende taak te ondersteunen.

De vraagstelling die in dit verband getoetst dient te worden luidt:

Is het bestaande toezichtarrangement getoetst aan de nieuwe realiteit van het duale stelsel?
 Is in de sectorwetgeving de positie van de gemeenteraad voldoende sterk gedefinieerd voor horizontale verantwoording? Wordt er binnen het interbestuurlijk toezicht voldoende gebruik gemaakt van de informatie die binnen het kader van horizontale verantwoording wordt verzameld?

Overwegingen:

De toetsing van de controlerende taak van de gemeenteraad binnen de WWB valt in twee aspecten uiteen. Het eerste aspect heeft betrekking op de wijze waarop de horizontale verantwoording in de WWB is gepositioneerd. Bij het tweede aspect gaat het er om de verschillen tussen horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht binnen de context van de uitvoering WWB nog eens te verhelderen. Vanuit de verschillen in aard en doelstelling is ook de wederzijdse relatie en afstemming af te leiden.

De WWB is wetgeving van recente datum waarin moderne inzichten en omstandigheden, waaronder de invoering van het duale stelsel zijn meegenomen. Een belangrijk kenmerk van de WWB is de vergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het lokaal bestuur. De landelijke aansturing verloopt in belangrijke mate langs het kanaal van financiële prikkelwerking. Om deze sturingsfilosofie tot een succes te maken is de wijze waarop het lokale bestuur invulling geeft aan haar eigen verantwoordelijkheid van essentieel belang. In het verlengde hiervan is een sterke betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering een succesfactor waaraan de nodige aandacht is besteed. Terecht wordt in het rapport Alders opgemerkt dat het dualiseringsproces nog niet ten einde is. Het belang van lokale verantwoording staat op zichzelf. Binnen de WWB zal interbestuurlijk toezicht geen belemmering vormen voor het verder tot wasdom komen van de controlerende taak van de gemeenteraad. Op landelijk niveau zal het interbestuurlijk toezicht wel inzicht verschaffen in de voortgang van dit proces ⁴ vanwege het belang van deze pijler in de sturingsystematiek.

De verantwoordelijkheid van de minister en die van college/raad van de gemeente moeten worden onderscheiden. In de toelichting op de wet is de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling aangegeven waaruit de toezichtverantwoordelijkheid van de minister kan worden afgeleid. De controletaak van de Gemeenteraad is iets anders dan de toezichttaak van de minister (deze taken zijn niet wederzijds subsidiair). Rijkstoezicht sluit principieel en feitelijk zoveel mogelijk aan op voorliggende controlemechanismen bij gemeenten en op openbare informatie over de werking daarvan.

De gemeenten (college en raad) zijn verantwoordelijk voor hun eigen uitvoeringsresultaten en de (bij)sturing ter zake. De minister moet als systeemverantwoordelijke *landelijk* inzicht in de werking van de uitvoering verkrijgen in de zin dat resultaten gerelateerd aan de wettelijke doelen, zichtbaar zijn. Prestatieafspraken (zoals de bestuurlijke werkgroep Alders suggereert als een mogelijk alternatief voor interbestuurlijk toezicht) met *afzonderlijke* gemeenten passen niet in het systeem. De WWB geeft de gemeenten namelijk eigen verantwoordelijkheid om de WWB beleidsmatig op gemeentelijk niveau zelf in te vullen en uit te voeren. De minister en dus óók toezicht richten zich in principe niet op afzonderlijke gemeentelijke uitvoering, maar op de landelijke werking van de WWB. Voor zover dergelijke afspraken er (nog) waren met afzonderlijke gemeenten (bijvoorbeeld agenda voor de toekomst), worden deze afgebouwd. IWI komt tot oordelen over de landelijke werking van het systeem van de WWB en de prestaties van de uitvoering. Zij maakt daartoe gebruik van (brede openbare gemeentelijke

⁴ In dit verband wordt gewezen op het IWI-rapport 'De rol van de gemeenteraad bij de WWB' dat op 29 juni 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

informatie (monitoring) alsmede van te aggregeren informatie uit steekproeven van gemeenten.

Alleen in uitzonderingssituaties waarbij sprake is van mogelijke ernstige rechtmatigheidtekortkomingen kan IWI over de uitvoering(saspect) van een individuele gemeente tot een oordeel komen ten behoeve van de minister. Daarnaast kan de minister van SZW, op basis van de door individuele gemeenten verstrekte verantwoordingsinformatie, het per afzonderlijke gemeente vastgestelde budget voor re-integratieactiviteiten lager vaststellen, indien hij heeft vastgesteld dat de gemeente het budget (deels) niet of niet rechtmatig heeft besteed.

Conclusie

De minister van SZW concludeert dat de sturingsfilosofie van de WWB inspeelt op de grotere betrokkenheid van de gemeenteraad als controlerende instantie bij de uitvoering van de wet. Daaruit spreekt ook een groot vertrouwen in de lokale overheid. Dit laat echter onverlet dat binnen het systeem ook rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de zelfcorrigerende werking niet het beoogde resultaat oplevert en de minister in dat geval de bevoegdheid moet behouden om in te grijpen.

Het interbestuurlijk toezicht op de WWB houdt evenwel actief en feitelijk rekening in haar organisatie en uitvoering van het toezichtwerk met uitkomsten van de horizontale verantwoording binnen het kader van het duale stelsel.

3.2.4 Alternatieve instrumenten voor zelfsturing en zelfregulering

Naast vormen van toezicht en (horizontale) verantwoording die doorgaans in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, zijn er tal van instrumenten op het terrein van zelfcorrectie en zelfregulering die tot doel hebben de kwaliteit van de uitvoering te borgen. Het rapport Alders noemt een aantal voorbeelden van dergelijke instrumenten, zoals interne kwaliteitssystemen, benchmarking, 'naming en shaming', certificering maar ook interne controle en goed functionerende klachten- en beroepsprocedures. Mits de objectiviteit en de kwaliteit van deze instrumenten gewaarborgd wordt, kunnen zij volgens het rapport Alders een middel zijn om aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven.

De vraag die hier getoetst wordt is of de mogelijkheden van deze alternatieve instrumenten binnen de WWB wel optimaal worden benut en zo ja, of dit niet tot een vermindering van het interbestuurlijk toezicht kan leiden.

Overwegingen:

De WWB gaat uit van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en autonomie voor haar eigen huishouding. De minister van SZW heeft geen sturingsbevoegdheid op kwaliteitszorg en interne controle bij gemeenten. Het WWB-toezicht van de minister heeft in beginsel geen betrekking op afzonderlijke gemeenten (de uitzonderingen staan onder 3.2.3 vermeld) en richt zich primair op landelijke *resultaten* van de wetsuitvoering, niet op de processen of waarborgen bij de afzonderlijke gemeenten. In dit niet-gericht zijn op afzonderlijke gemeenten als toezichtobject weerspiegelt zich het vertrouwen (ook van het rijkstoezicht) dat gemeenten hun eigen zaken op orde hebben dan wel krijgen, mede gelet op welbegrepen gemeentelijk eigenbelang.

De toezichtprincipes van *selectiviteit* en *proportionaliteit* zijn hierbij zichtbaar: IWI komt alléén in actie bij ingeschatte *landelijke majeure* uitvoeringsrisico's voor het bereiken van de doelen van de wet c.q. bij geen of onvoldoende inzicht op belangrijke thema's dan wel bij politiek actuele kwesties.

In de uitoefening van deze taken streeft de inspectie ernaar om, met zo min mogelijk toezichtlast, landelijk bij te dragen aan verbeteringen in de uitvoering dan wel beleid m.b.t. de WWB. (zie hoofdstuk 2).

Conclusie

De minister van SZW komt tot de conclusie dat de alternatieve instrumenten op het terrein van horizontale zelfsturing, kwaliteitszorg en zelfregulering in de eerste plaats een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de uitvoering van de WWB op lokaal niveau. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. Gemeenten bepalen daarom zelf welke instrumenten binnen dit kader worden ingezet.

In de tweede plaats kunnen zij een bijdrage leveren aan het interbestuurlijke toezicht op de uitvoering van de WWB op landelijk niveau. Dat is het geval indien deze instrumenten voorzien in een gedeelte van de informatiebehoefte van de landelijke toezichthouder. Wanneer de resultaten van dergelijke instrumenten betrouwbaar zijn en informatie hierover op landelijk niveau beschikbaar komt, de informatieuitvraag door de toezichthouder wellicht beperkt worden. Voor zover hier nog sprake is van een toezichtlast bij gemeenten, zou deze in dat geval nog verder gereduceerd kunnen worden.

Voorwaardelijk is dan dat de toezichthouder IWI daadwerkelijk op deze voorliggende systemen van borging, zelfevaluatie e.d. (aantonbaar) moet kunnen vertrouwen voor haar landelijk toezicht. Van de 'hardheid', robuustheid of betrouwbaarheid van dergelijke horizontale instrumenten zal IWI zich eerst willen vergewissen, zonder er overigens op te willen sturen, alvorens op de resultaten ervan te kunnen bouwen. Gezien de grote diversiteit van de alternatieve instrumenten betekent het afstemmen van de interbestuurlijke toezichtactiviteiten op de lokale aanwezigheid van alternatieven dat het interbestuurlijke toezicht het karakter zou krijgen van toezicht dat gericht is op de individuele gemeenten. Dat is binnen de WWB juist niet de bedoeling.

Tenslotte wordt opgemerkt dat een verschuiving van vertikaal toezicht naar vormen van horizontaal toezicht en/of horizontale controle niet altijd een reductie van toezichtlasten met zich mee zal brengen.

3.3 Mogelijke veranderingen/verbeteringen

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.

Uit de toetsing van het interbestuurlijk toezichtarrangement in paragraaf 3.0 t/m 3.2 komt naar voren dat De minister van SZW het huidige toezicht in overeenstemming met het normenkader van de bestuurlijke werkgroep Alders acht. Dit neemt niet weg dat SZW wel bescheiden mogelijkheden tot verbeteringen ziet. Deze liggen vooral op het vlak van de bestuurlijke informatievoorziening en de toepassing van alternatieve instrumenten van zelfsturing en zelfregulering. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat, onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden, de inzet van alternatieve instrumenten - naast hun primaire eigen gemeentelijke waarde - ook kan leiden tot een verdere verlaging van de toezichtintensiteit. Gelet op hetgeen is opgemerkt ten aanzien van de ervaring van toezichtlast, die bij gemeenten

nu reeds gering is, zullen de mogelijkheden van verdere vermindering van toezichtlasten uiteraard ook gering zijn.

De belangrijkste voorwaarden zijn de volgende:

- a) *gemeenten behalen gezamenlijk goede resultaten bij het realiseren van de doelen van de wet;*
- b) *gemeenten ontwikkelen nog verder het zelfsturend vermogen door de inzet van een keuze uit de beschikbare instrumenten;*
- c) *gemeenten genereren, mede onder invloed van hun kwaliteitsbevorderende instrumenten, kwalitatief goede en derhalve betrouwbare informatie over de uitvoering van de WWB en stellen die informatie op landelijk niveau beschikbaar*

ad a:

Indien blijkt dat de gemeenten gezamenlijk de doelstellingen van de WWB realiseren, versterkt dit het vertrouwen in de uitvoering. Een sterk vertrouwen in de uitvoering van de WWB beïnvloedt de maatvoering van het toezicht. Immers, de toezichtsfunctie is geen doel op zich, maar vormt onderdeel van het systeem van "checks and balances".

ad b:

Op dit moment wordt bijvoorbeeld op initiatief van de koepelorganisatie Divosa een aanzet tot deze ontwikkeling gegeven. Er zijn plannen voor de opzet van een systeem van visitatie. Een dergelijk systeem levert een directe bijdrage aan het zelfsturend vermogen van gemeenten, de onderlinge vergelijkbaarheid en de mogelijkheden om van elkaars ervaringen te leren. Ook via andere vormen kan de zelfsturing inhoud krijgen; genoemd kunnen worden benchmarking (meer gemeenten zouden zich kunnen aansluiten bij de door Stimulanz opgezette en beheerde Benchmark) en het sturingsmodel dat met financiële steun van SZW (IPW-subsidie) ontwikkeld gaat worden.

ad c:

Voor het toezicht wordt door de toezichthouder IWI onder meer gebruik gemaakt van gegevens die worden uitgevraagd op grond van artikel 78 van de WWB. Op dit moment is de betrouwbaarheid, tijdigheid en volledigheid van een deel van deze cijfers nog niet altijd van voldoende kwaliteit.

Een voorbeeld van deze gegevens in relatie tot de systeemdoelstellingen is de indicator 'uitstroom naar (regulier) werk'. Deze prestatie-indicator is van substantiële betekenis voor de beoordeling van de resultaten van de uitvoering. Nochtans is het nog niet gelukt om deze indicator op een betrouwbare, tijdige en volledige wijze in beeld te brengen.

De verwachting is dat met de verdere ontwikkeling van instrumenten van zelfsturing en zelfcontrole ook de behoefte aan betrouwbare informatie bij de gemeenten zelf zal toenemen en dat dit een stimulans zal zijn om, in samenwerking met het CBS, ook de wijze waarop door gemeenten wordt voldaan aan de informatieverplichtingen op rijksniveau te verbeteren. Mede daardoor zouden er dan mogelijk minder aanvullende onderzoeken door de toezichthouder IWI noodzakelijk zijn.

4. Conclusies doorlichting

1. Het toezichtarrangement in de WWB richt zich op de werking van het wettelijk stelsel. Het toezicht heeft een noodzakelijke functie voor de uitoefening door de minister van zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel waaronder het afleggen van verantwoording. Het toezicht oordeelt niet over incidenten noch over aspecten van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Slechts in uitzonderingsgevallen van een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de WWB zal IWI een oordeel uitspreken over het handelen van een gemeentelijke overheid. Door deze specifieke hoedanigheid en dit specifieke aandachtsgebied van het arrangement, is het toezicht niet vervangbaar door horizontaal toezicht of controle omdat deze vormen van toezicht en controle vanuit een ander belang (specifiek voor en door afzonderlijke gemeenten) worden uitgevoerd.

2. Uit de afweging tussen aan de ene kant de risico's die aanwezig zouden zijn indien het interbestuurlijk toezicht zou ontbreken en aan de andere kant de toezichtlast die wordt ondervonden door gemeenten, blijkt dat de toezichtlast gering is terwijl met het afschaffen van het interbestuurlijk toezicht binnen de WWB een aantal substantiële risico's aanwezig zijn.

De minister van SZW concludeert daarom dat deze afweging leidt tot handhaving van het huidige toezichtarrangement.

3. Een verdere versterking van het duale stelsel op het niveau van lokaal bestuur, een versterking van de uitoefening van de controlerende taak van de gemeenteraad en de opzet van vormen van horizontale zelfsturing en zelfregulering, zijn van belang voor de kwaliteit van de uitvoering van de WWB. Het vertrouwen in de lokale overheid is een belangrijk uitgangspunt in de WWB. Dat vertrouwen kan zich nog verder versterken en verdiepen. In dié situatie is het mogelijk omvang en intensiteit van het interbestuurlijk toezicht verder omlaag te brengen. Voorwaarde is dat de werking en resultaten van dit duale stelsel en andere vormen van horizontale controle landelijk de toezichthouder voldoende vertrouwen geven in de systeemwerking en dat de ingeschatte uitvoeringsrisico's afdoende zijn afgedekt, ook op het terrein van de informatievoorziening.

4. Het rijkstoezicht (namens de minister) op de werking van het Suwi-stelsel vervult een belangrijke functie in het borgen van de systeemwerking. Het voorkomt patstellingen en het maakt de gezamenlijke resultaten zichtbaar van de werking van het stelsel en de rol die de gemeenten hierin vervullen bij hun uitvoering van de WWB.



Bijlage 3.10.2
Post scriptum SZW

Wwb

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



De heer mr. dr. M. Oosting
Voorzitter van de Commissie
Doorlichting Interbestuurlijke
Toezichtsarrangementen

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Fax (070) 333 40 33
www.szw.nl

Postbus 20011
2500 EA S GRAVENHAGE

Contactpersoon R. Schuurmans
Doorkiesnummer (070) 333 47 21
E-mail RSchuurmans@minszw.nl

Uw brief 25-01-2007
Ons kenmerk W&B/SFI/07/10618
Datum 23 MAART 2007

Onderwerp Doorlichting interbestuurlijk toezicht binnen de
WWB

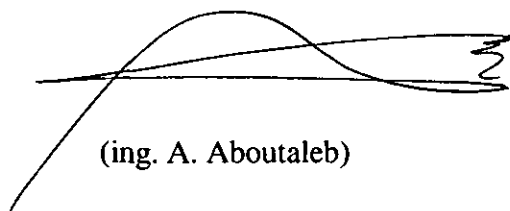
Geachte heer Oosting,

In het open en constructief verlopen visitatiegesprek van 6 maart jl. zijn de wederzijdse opvattingen mijns inziens goed voor het voetlicht gekomen. Ik meen te mogen concluderen dat wij het er over eens zijn dat decentralisatie van taken en bevoegdheden aan medeoverheden in vertrouwen dient plaats te vinden en dat de toezichtslasten voor gemeenten zo laag mogelijk dienen te zijn.

Graag maak ik gebruik van de door u geboden mogelijkheid om aan de SZW- doorlichtingsrapportage inzake het interbestuurlijk toezicht binnen de WWB een "*post scriptum*" toe te voegen, dat daarmee officieel onderdeel zal vormen van voornoemde rapportage. Het betreffende "*post scriptum*" treft u bijgaand aan.

Ik vertrouw u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
de Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



(ing. A. Aboutaleb)

27032007



Den Haag, 23 maart 2007

POST SCRIPTUM

Behorend bij de SZW-doorlichting van het interbestuurlijk toezicht binnen de WWB, d.d. 14 december 2006

De hoofdconclusie van de SZW-rapportage inzake de doorlichting van het interbestuurlijk toezicht binnen de WWB van 14 december 2006 is dat in de huidige constellatie het vigerende toezichtsarrangement gehandhaafd dient te blijven en dat onder voorwaarden nog wel een verdere -doch marginale- vermindering van de toezichtslast gerealiseerd kan worden.

Ik heb behoefte om aan de juridische en bestuurlijke context van deze hoofdconclusie enkele opmerkingen toe te voegen.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat in de algemeen aanvaarde definitie van het begrip toezicht besloten ligt dat wetgeving leidend is en toezicht volgend. Via wetgeving worden normen voor de uitvoering aangegeven en via het toezicht wordt nagegaan of die normen worden nageleefd en wordt zonodig corrigerend opgetreden. In de toelichting op artikel 76 WWB is dan ook opgenomen dat bij het toezicht op de rechtmatigheid geldt dat de wet de norm is waaraan de uitvoering wordt beoordeeld en dat via het toezicht geen andere eisen aan de uitvoering worden gesteld. Ook in de toelichting op het "Besluit taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen" (Stb. 2001, nr. 683) is voornoemd uitgangspunt expliciet tot uitdrukking gebracht. Vermeld is dat het aan de inspectie opgedragen toezicht signalerend van aard is, dat de door het beleid en politiek ontwikkelde en vastgelegde inhoudelijke normenkader voor de inspectie een gegeven is en dat de inspectie zich bij haar oordeelsvorming op deze normen baseert.

Bij de concrete uitwerking van het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 zullen ook op het terrein van de WWB verschillende beleidswijzigingen aan de orde zijn. Ontschotting van budgetten en verdergaande vormen van decentralisatie worden de komende periode op mogelijkheden en wenselijkheden bezien. Daarbij zal ook steeds oog zijn voor de vraag welke consequenties hieraan verbonden moeten worden voor het bestaande toezichtsarrangement.

In het licht van de zich ontwikkelende interbestuurlijke verhoudingen heeft de minister van SZW behoefte aan een toezichtsinstrumentarium waarmee bestuurlijk maatwerk kan worden geleverd. De generieke interventie-instrumenten (schorsing, vernietiging, taakverwaarlozingsregeling) zijn minder effectief om dat maatwerk te kunnen leveren, daargelaten dat het de politieke en bestuurlijke opvatting is om de generieke instrumenten zo min mogelijk toe te passen.

Ten aanzien van de eerdere conclusie dat de toezichtslast voor gemeenten de afgelopen jaren al fors is verminderd, merk ik nog op dat - onder invloed van de invoering van het beginsel van single information en single audit - de toezichtslast ten aanzien van het inkomensdeel en de bijzondere bijstand in beginsel tot nul is gereduceerd. Vanaf de verantwoording over 2006 behoeven gemeenten zich niet meer structureel te verantwoorden over de financiële

2007

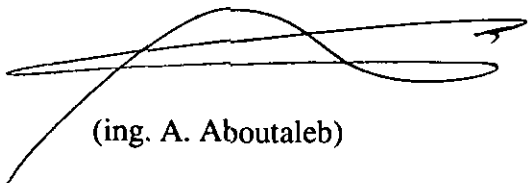
rechtmatigheid van het I-budget en de bijzondere bijstand. In incidentele en uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat een gemeente informatie aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) moet verstrekken, indien de inspectie onderzoek doet naar een mogelijk ernstige tekortkoming met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de wet als bedoeld in artikel 76, derde lid, WWB.

Voor het werkdeel ligt de situatie anders, omdat de gelden voor de gemeentelijke re-integratieactiviteiten geoormerkt zijn. Gegeven het feit dat de grootscheepse dereguleringsoperatie bij de invoering van de WWB vooral betrekking had op het terrein van de re-integratie, is de verantwoording ter zake redelijk eenvoudig. De invoering van sisa heeft op dit terrein nog een extra pluspunt voor gemeenten opgeleverd. Doordat daarbij is aangesloten bij de algemene rapportagetolerantie van 10% (waar die voorheen 0% was) behoeven gemeenten minder snel en minder vaak onrechtmatige bestedingen te rapporteren en zal navenant minder vaak tot terugvordering worden besloten.

Vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het systeem van werk en bijstand, dient de minister van SZW geïnformeerd te worden over de werking van dat systeem. De informatieverzameling en de oordeelsvorming over de werking van het systeem wordt in de WWB aangeduid als doeltreffendheidstoezicht. Het is voorstelbaar dat dit vanuit een ander gezichtspunt ook als beleidsinformatie of als beleidsevaluatie aangemerkt kan worden. Niettemin lijkt mij de gemaakte keuze voor toezicht goed verdedigbaar. Niet alleen omdat het van belang wordt geoordeeld dat de onderzoeksprogrammering, de informatieverzameling en de beoordeling daarvan *onafhankelijk* van beleid plaatsvinden maar ook omdat het toezicht op gemeenten niet alleen in relatie tot de specifieke wetten moet worden gezien maar nadrukkelijk ook in relatie tot de keten van werk en inkomen.

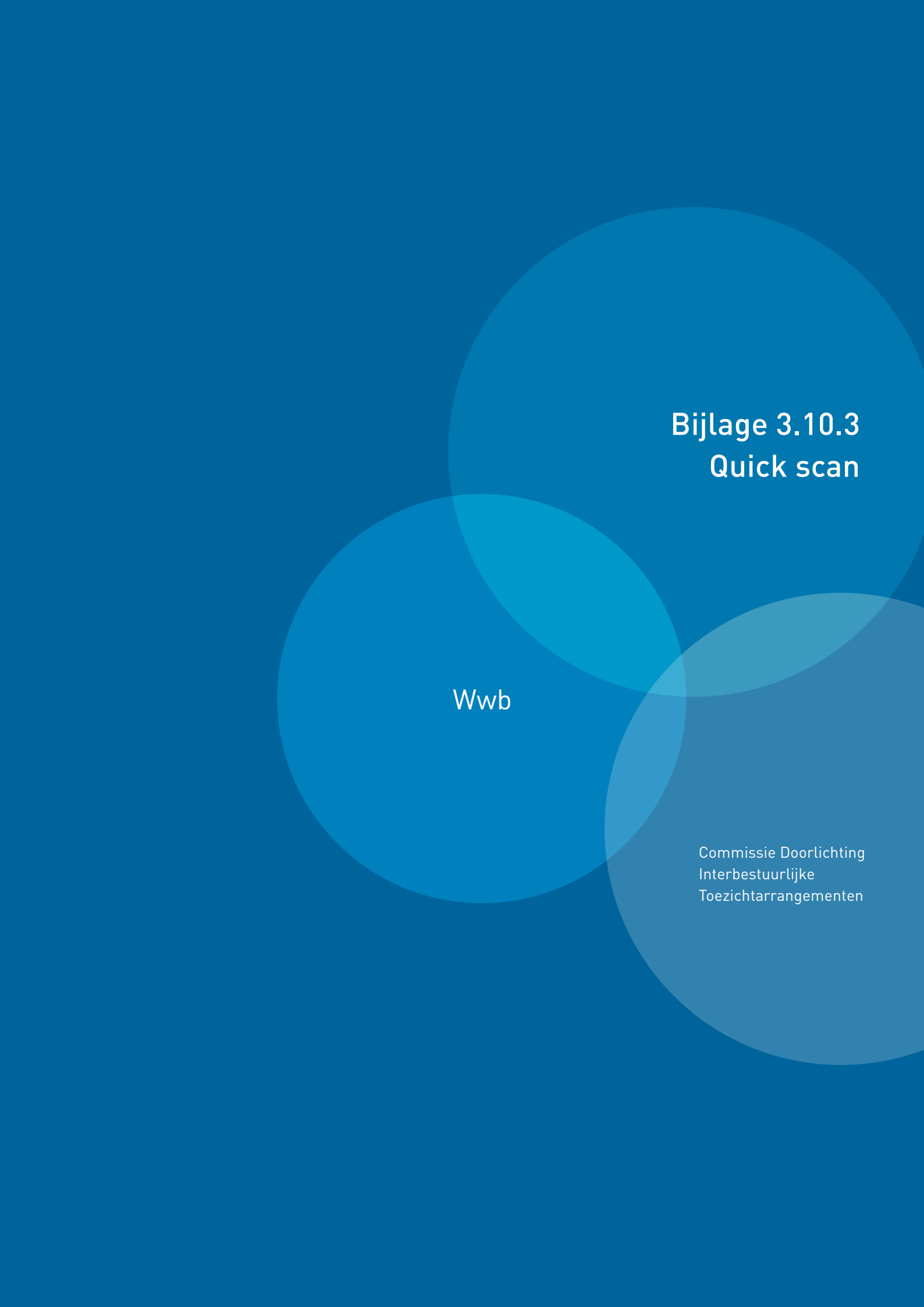
Nu de administratieve lasten van het doeltreffendheidstoezicht zeer beperkt zijn voor gemeenten en een andere naamgeving voor het onderzoek hierin geen verandering zal brengen, meen ik dat de gemaakte praktische keuze voor doeltreffendheidstoezicht gehandhaafd kan worden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



(ing. A. Aboutaleb)

27032007



Bijlage 3.10.3
Quick scan

Wwb

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Quick scan rapport ‘Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht WBB’ van de minister van SZW

Inleiding

In vergelijking met de vroegere ABW en Abw is het toezicht in de Wet werk en bijstand bescheiden en terughoudend van aard. De minister wordt op grond van art. 76 van de wet in staat gesteld op twee zaken toezicht uit te oefenen: toezicht op de rechtmatigheid van het handelen van individuele gemeenten en toezicht op de doeltreffendheid van het bestuurlijk stelsel. Daarnaast zijn in de wet twee informatieartikelen (art. 77 en 78) opgenomen, die voor het toezicht maar ook voor andere doeleinden (beleidsevaluatie, beleidsontwikkeling) kunnen worden gebruikt. De vraag is of de gegeven argumenten en motieven, die voor het toezicht in het bestuurlijk stelsel van de WWB in het rapport ‘Doorlichting’ naar voren zijn gebracht, houdbaar zijn.

Beoordeling op grond van aangereikte kader

In het rapport ‘Doorlichting’ wordt als doel van het toezicht genoemd: het bevorderen van de juiste uitvoering van de wet. Dit wordt uiteengelegd in twee aspecten van toezicht: rechtmatigheid en doeltreffendheid. Met behulp van toezicht legt de minister, zo stelt het rapport, verantwoording af aan het parlement over de werking van de WBB en het omringende beleidssysteem (Suwi). Dit wordt aangemerkt als een rijksbelang.

Het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de wet vindt plaats aan de hand van regels en normen van de wet zelf. In de afgelopen twee jaar is het een keer voorgekomen dat sprake was van een ernstige tekortkoming in de rechtmatige uitvoering van de WBB, en dat – via overleg en overreding – werd ingegrepen in het handelen van een gemeentelijke overheid. Voor het toezicht op de doeltreffendheid van het beleidssysteem zijn geen duidelijke normen in de wet opgenomen. De inspectie stelt daarvoor zelf, gegeven geëxpliciteerde gemeentelijke doelstellingen en andere criteria, normen op. Op het punt van doeltreffendheid wordt bij gemeenten nooit geïntervenieerd. Gemeenten zijn voor de effectiviteit van hun beleid zelf verantwoordelijk; het bestuurlijke stelsel biedt daarvoor, zo stelt het rapport, voldoende financiële prikkels: gemeenten dragen zelf de lusten en lasten. Het toezicht op de doeltreffendheid van het beleidssysteem heeft derhalve uitsluitend tot doel de dynamiek in het beleidsveld te inventariseren en gegevens te verzamelen en te interpreteren om tot aanpassing of verandering van rijksbeleid te komen. Het gaat om macro-effecten en -prestaties.

De rechtmatigheid van het handelen van individuele gemeenten en de doeltreffendheid van het bestuurlijk stelsel vormen zonder twijfel (ook) een rijksbelang. De vraag is echter of

hiervoor specifiek rijkstoezicht noodzakelijk is. In toetsing op de rechtmatigheid van het handelen van gemeenten is reeds voorzien door de verplichting aan gemeenten jaarlijks verantwoordingsinformatie aan BZK te verstrekken, waarbij een accountantsverklaring moet worden afgegeven. Wanneer het daaraan schort, moet dit systeem worden verbeterd.

Anders ligt het voor wat betreft het toezicht op de werking van het wettelijke en bestuurlijke stelsel als zodanig (het – in de woorden van het rapport – toezicht op doeltreffendheid). De waarde van effectief bestuur vergt voortdurende beleidsevaluatie (terugkoppeling) en beleidsontwikkeling. Daarvoor is onafhankelijk beleidsondersteunend onderzoek noodzakelijk. De argumenten in het rapport ‘Doorlichting’ van het ministerie (p. 22) dat het toezicht op de doeltreffendheid van de wet zich zou ‘onderscheiden’ van vormen van wets- en beleidsevaluatie zijn gekunsteld. Of deze activiteiten moeten worden ondergebracht in een inspectie of hun beslag zouden moeten krijgen in onafhankelijk beleidsondersteunend onderzoek is een zaak van praktische afweging.

Conclusie

Het argument dat uit een oogpunt van rechtmatigheid specifiek toezicht in het bestuurlijke stelsel van de WBB is vereist, is ongegrond. In toetsing op rechtmatigheid is reeds voorzien langs andere weg. Het argument dat specifiek toezicht noodzakelijk is om de werking van het stelsel als geheel te evalueren, is in zijn algemeenheid niet ter zake. Dit zou betekenen dat voor elke rijkswet, waarin medebewind wordt geconstitueerd, naar het bestuursinstrument toezicht zou moeten worden gegrepen, en dat elke systeemverantwoordelijkheid interbestuurlijk toezicht vereist. Er is een goed alternatief, namelijk onafhankelijk beleidsondersteunend onderzoek dat al of niet extern wordt uitgevoerd. In aanmerking genomen de noodzaak van inbedding van het toezicht op de WBB in het bredere kader van Suwi, de geringe administratieve lasten voor de gemeenten en de bescheiden omvang van de inspectie is een inspectie die zich richt op de werking van het wettelijk en bestuurlijk stelsel op zijn plaats.

Overigens zijn de kritische opmerkingen in het rapport van het ministerie betreffende de verhouding tussen toezicht en horizontale verantwoording te billijken. In het rapport ‘Interbestuurlijk toezicht herijkt’ worden deze grootheden min of meer aan elkaar gelijk gesteld. Het is usance geworden drie (analytische) functies aan de gemeenteraad toe te dichten – waaronder de controlerende functie – die afzonderlijk (kunnen) worden uitgeoefend. De controlerende functie zou, mits adequaat uitgeoefend, interbestuurlijk toezicht overbodig kunnen maken of zelfs kunnen substitueren. Dit berust op een verkeerd begrip van het functioneren van de gemeenteraad. Natuurlijk oefent de gemeenteraad controle

uit op het college, maar dit vindt altijd plaats in de context van de primaire functie van de gemeenteraad, namelijk machtsvorming ter verwezenlijking van politieke doelstellingen. Het is een eigenaardige gedachte dat gemeenteraden onafhankelijk toezicht zouden (kunnen) uitoefenen, en de functies van het interbestuurlijke toezicht zouden kunnen overnemen.

Amsterdam, 10 januari 2007

Prof. Fred Fleurke



Bijlage 3.11.1
Doorlichtingrapportage
OCW

Archiefwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

BZK
 DGKB/GSI/IB Commissie doorlichting Interbestuurlijke
 toezichtarrangementen
 T.a.v. mr. dr. M. Oosting
 Postbus 20011
 2500 EA Den Haag

Den haag	Ons kenmerk	Uw brief van	Uw kenmerk
14 maart 2007	T&H/dir/2007/9378	25 januari 2007	DIT/18012007/5

Onderwerp	Bijlage(n)
doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen	1

Geachte heer Oosting,

Hierbij doe ik u toekomen de beantwoording van de vragen in het kader van de doorlichting van de interbestuurlijke toezichtarrangementen op basis van de Archiefwet.

Bij deze beantwoording is het door u aangegeven stramien aangehouden.

Ik merk nog op, dat de beantwoording van de vragen met betrekking tot de inventarisatie en de beschrijving gezien moet worden in het licht van de stelselverantwoordelijkheid van OCW. De minister van OCW heeft geen directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht in dit stelsel door de provincie. Er is geen specifiek toezicht van het rijk op de provincies.

Bij onderdeel 3, de beoordeling en de beantwoording van de vraag : "wat kan en mag veranderd worden?" teken ik aan, dat de discussie en gedachtevorming hierover nog gaande is binnen mijn departement. Ik verwacht, dat de doorlichting van de interbestuurlijke toezichtarrangementen door uw commissie hieraan een waardevolle bijdrage zal leveren.

Hoogachtend,

De secretaris-generaal


 drs. Kees van der Steenhoven

Beantwoording van de vragen van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (OCW)

Inrichting archieftoezicht

Inleiding

Met de informatievoorziening van de overheid, de archieven, worden drie verschillende belangen gediend. Archieven vormen het werkgeheugen van de overheid, zijn van groot belang voor adequate werkprocessen, een integrale besluitvorming en transparante belangenafweging. Ze hebben een belangrijke functie in de externe, democratische en rechtstatelijke verantwoording richting burger. Kernbegrippen zijn hier behoorlijk bestuur en rechtsbescherming. Daarnaast hebben overheidsarchieven een grote maatschappelijke en cultuurhistorische waarde en zijn ze essentieel voor de openbaarheid van het overheidshandelen op langere termijn, wanneer de archieven berusten in openbare archiefbewaarplaatsen.

Goed archiefbeheer is voorwaarde voor de governance van de overheid. Het kabinet heeft in 2003 aangegeven langs welke lijnen de overheid zou moeten worden gemoderniseerd, met het oog op een betere verhouding tussen overheid en burger en een betere taakuitvoering van de overheid. Er is een toenemende aandacht voor een betere dienstverlening door de overheid, meer transparantie en een betere beschikbaarheid van overheidsinformatie voor de burger. Ook uitwisselbaarheid van informatie tussen overheden (denk aan ketenbeheer) vraagt regie en samenhang. De ontwikkelingen in de ICT bieden daartoe ook mogelijkheden. De omslag van een papieren naar een digitale informatiehuishouding maakt twee zaken duidelijk:

1. Overheidsorganisaties blijken onvoldoende in staat te sturen op de ICT en de kwaliteit van de informatiehuishouding.¹
2. Digitalisering vraagt veel meer dan voorheen een centrale aanpak en regie, bijvoorbeeld met het oog op infrastructuur, standaardisering techniek, toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie.

Het maatschappelijke en cultuurhistorische belang van archieven is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de informatievoorziening in zijn brede betekenis. De conclusie is dat de informatievoorziening van de overheid een cruciale factor is voor het goed functioneren van die overheid, dat de informatievoorziening niet meer het exclusieve domein is van individuele overheden en dat een goede regie nodig is.

De minister van OCW is verantwoordelijk voor de Archiefwet 1995 (Aw) , het archiefstelsel en de inrichting daarvan. Er is echter geen directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van interbestuurlijk toezicht. Volgens de Aw is er toezicht van de colleges van Gedeputeerde Staten op de aan gemeenten en waterschappen opgedragen zorg voor archiefbescheiden. De Aw kent geen specifiek toezicht van het rijk op de provincies.

De beantwoording van de vragen moet in het licht van deze verantwoordelijkheid worden gezien. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de vragen ook in de tekst opgenomen.

¹ Zie bijvoorbeeld: Algemene Rekenkamer, *Grip op informatievoorziening. IT-Governance bij ministeries*, maart 2006.

1. Inventarisatie

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.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- in bestaande 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 wetsvoorstellen 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).*

Antwoord:

Overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor de zorg voor alle onderdelen in de archiefketen (het beheren, selecteren, overbrengen naar een archiefbewaarplaats en het daar voor de eeuwigheid bewaren van archiefbescheiden). Het toezicht is niet voor elke overheidslaag hetzelfde geregeld en er bestaan twee verschillende inspecties. Voor deze inspecties geldt dat de grondslag voor het toezicht identiek is maar de objecten van toezicht verschillen.

Hieronder volgt een kort overzicht per overheidslaag.

Centrale overheid

De Erfgoedinspectie, sector archieven houdt toezicht op het archiefbeheer van de centrale overheid².

De inspecteurs van de Erfgoedinspectie worden benoemd door de minister van OCW.

De Erfgoedinspectie houdt geen toezicht op de openbare archiefbewaarplaatsen van de centrale overheid. Er is geen toezicht op de provinciale inspecties. Er zijn wel structurele contacten van de Erfgoedinspectie met de provinciale archiefinspecteurs, waarmee gestreefd wordt tot eenheid in inspectiebeleid te komen. De werkterreinen raken elkaar dus niet waar het om geïnspecteerden gaat.

Provincie

In de provincie is een provinciale archiefinspecteur belast met het toezicht op de archiefzorg van gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en de regionale politiekorpsen. De provinciale archiefinspecteur houdt daarnaast toezicht op het beheer van de dynamische archieven door de provinciale organisatie.

De provinciale inspecteurs worden benoemd door Provinciale Staten van de desbetreffende provincie.

Gemeenten en waterschappen

Gemeenten en waterschappen kunnen een gemeente- of waterschapsarchivaris aanstellen, die dan is belast met het beheer van de naar archiefbewaarplaatsen overgebrachte archieven van die gemeente of dat waterschap (of van de gemeenten die zijn aangesloten bij een streekarchief of een regionaal historisch centrum).

² Centrale overheid: de hoge colleges van staat, de ministeries en al hun diensten en instellingen (ook in de provincies), de pbo-organen en de zelfstandige bestuursorganen.

Deze archivaris is dan ook wettelijk belast met het interne toezicht (c.q. interne controle) op het beheer van de dynamische archieven die door die gemeente(n) of waterschappen worden gevormd en beheerd. De gemeentearchivaris kan ook toezicht houden bij de betreffende archieven van gemeenschappelijke regelingen en van de regiopolitie.

Interbestuurlijk toezicht op het terrein van archieven

Het interbestuurlijke toezicht in de archiefsector bestaat daarmee uitsluitend uit het toezicht van Gedeputeerde Staten op aan burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur opgedragen zorg voor de archiefbescheiden (respectievelijk art 33 lid 1, art 38 lid 1 en art. 40 lid 3 Aw). Gedeputeerde Staten bedient zich daartoe van de provinciale inspecteur.

De provinciale inspecteur houdt toezicht op de hele archiefketen van de vorming van informatie door ambtenaren tot bewaring van bepaalde cultureel-maatschappelijke belangrijke delen voor toekomstige generaties.

In het kader van het archiefconvenant dat in 2002 werd gesloten door rijk, IPO, VNG en UvW is een onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van de archiefinspectiefunctie. In 2005 is het eindrapport verschenen. In dit rapport is geconstateerd dat in de praktijk een deel van het archiefwettelijke toezicht geen toezicht is zoals in de Kaderstellende visie op toezicht wordt bedoeld. Het rapport constateert dat het toezicht op naleving niet consequent is uitgewerkt in de Aw. De Aw spreekt uitsluitend van toezicht, waar het rapport een onderscheid maakt in toezicht en (interne) controle. De conclusies zijn:

- het externe toezicht is niet dekkend geregeld.
Er is geen toezicht op het archiefbeheer van de provinciale organen en daarnaast ontbreekt toezicht op het overgebrachte archief van provincies en centrale overheid in de regionale historische centra.
- de interne controle is niet dekkend geregeld.
De Aw belast de gemeente- respectievelijk de waterschapsarchivaris met het toezicht op naleving. Feitelijk is dit geen toezicht, maar interne controle, en daarnaast is het niet verplicht voorgeschreven in de Aw. De provinciale inspecteurs houden ook toezicht op het archiefbeheer door de eigen provinciale overheid en provinciale diensten en organen. Ook dit is geen toezicht, maar interne controle.

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

Antwoord:

Toezicht van Gedeputeerde Staten op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen omvat verwerving van informatie, beoordeling van informatie en interventie. De provinciale inspecteur verricht daartoe onderzoek, voert inspecties uit en geeft voorlichting over de naleving van de archiefwetgeving.

De bevoegdheden van de inspecteurs zijn conform de Algemene wet Bestuursrecht:

- het vorderen van inlichtingen;
- het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, inclusief het maken van kopieën;
- het betreden van plaatsen, inclusief het zich doen vergezellen van aangewezen personen;

- het onderzoeken van zaken en het openen van verpakkingen;
- het vorderen van medewerking.

Op basis van art 34 lid 1 en art 39 lid 1 van de Aw is Gedeputeerde Staten bevoegd tot toepassing van bestuursdwang.

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.*

Antwoord:

Op grond van in antwoord 1.2 genoemde bevoegdheden zijn gemeenten, waterschappen en wgr-regio's verplicht hieraan mee te werken.

1.4. *Geef per toezichtvorm aan vanuit welke opvatting over uw ³rol als toezichthouder het toezicht wordt uitgeoefend. Voor zover dienaangaande beleid is neergelegd in documenten (bv. beleidsregels; beleidsnota's): geef dit weer.*

Antwoord:

Het extern toezicht op gemeenten, wgr-regio's en waterschappen wordt uitgeoefend overeenkomstig een door provinciale staten vast te stellen verordening. Door VNG en IPO zijn modelverordeningen opgesteld, waarin o.a. het toezicht is opgenomen.

1.5. *Geef per toezichtvorm aan welke organisatorische voorzieningen zijn getroffen voor dit toezicht.*

Antwoord:

Gedeputeerde Staten benoemen een eigen provinciale archiefinspectie. Door verschillende provincies is op dit moment gekozen voor een gezamenlijke benoeming (in Brabant en Limburg is een inspecteur benoemd, Groningen, Friesland en Drenthe hebben gezamenlijk 2 inspecteurs). De provinciale inspecteurs zijn verenigd in het LOPAI (Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs). Deze samenwerking/kennisuitwisseling is niet voorgeschreven in de Aw. Het LOPAI is een overlegorgaan.

De Erfgoedinspectie streeft naar goede samenwerking met de archiefinspecties van provincies en gemeenten, met als doel kennisuitwisseling, gemeenschappelijke instrumentontwikkeling met het oog op eenheid in het inspectiebeleid. Soms werken de inspecties ook in de uitvoering samen. Er vindt periodiek gemeenschappelijk overleg en afstemming plaats.

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).*

Antwoord:

³ Hier geldt weer, dat door het Rijk geen interbestuurlijk toezicht op de provincie wordt uitgeoefend en dat voor de beantwoording de invalshoek van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW is gekozen.

Er is een raakvlak met het toezicht van de VROM inspectie:

- in art 33 Aw is opgenomen dat B&W plannen voor bouw, verbouwing, inrichting of verandering van inrichting van een archiefbewaarplaats aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderwerpt;
- de archiefinspecties zien toe op de bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen die onder hun toezicht vallen. Dit gebeurt op basis van de ministeriele regeling ex art. 21 lid 1 AW, art. 13 Archiefbesluit. Deze regeling stelt extra eisen bovenop het Bouwbesluit.

1.7. Geef, waar van toepassing, per toezichtarrangement aan met welke andere vormen van toezicht (nalevingtoezicht en uitvoeringstoezicht) raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3)⁴.

Antwoord:

Geen.

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.

Antwoord:

Deze generieke instrumenten worden op het betreffende beleidsterrein niet toegepast.

2.2 Beschrijf de praktijk van de toepassing van de geïventariseerde specifieke toezichtarrangementen. Ga daarbij in op:

- 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.

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.

⁴ Nalevingstoezicht: toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven;
Uitvoeringstoezicht: toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties;
Interbestuurlijk toezicht: toezicht op de uitvoering van publieke taken door medeoverheden.)

Antwoord:

Algemeen

De beantwoording van deze vraag is primair aan de provincie (IPO). Vanuit de stelselverantwoordelijkheid kan de praktijk van het interbestuurlijke toezicht door OCW alleen van enige afstand worden beoordeeld. Dit algemene beeld kan per provincie verschillen.

De provinciale archiefinspecteurs houden toezicht op het archiefbeheer van de eigen provincie en op de zorg voor het archiefbeheer bij gemeenten, waterschappen, regionale politiekorpsen en overheidsorganen op grond van een gemeenschappelijke regeling. Deze laatste taken zijn een vorm van interbestuurlijk toezicht. Het provinciale archieftoezicht is per provincie geregeld in een archiefverordening. Voor deze verordening is door het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs een model vastgesteld.

Aard

Het toezicht op de zorg houdt met name in het toetsen van de kwaliteit van de archiefbewaarplaats en de toereikendheid en kwaliteit van de personele bezetting. Bij het toezicht op de zorg is ook nadrukkelijk inbegrepen het toezicht op de zorg voor de reeds naar een archiefbewaarplaats overgebrachte archieven. De provinciale archiefinspecties vragen bij alle archiefdiensten in hun provincie gegevens op over de raadpleging, toegankelijkheid en materiële verzorging van de overgebrachte archieven.

Hoewel dit een oneigenlijke taak is oefent bij gemeenten en waterschappen die geen archivaris hebben aangesteld de provinciale archiefinspecteur ook het toezicht uit op het beheer van het archief.

Wijze en frequentie

Uit de jaarverslagen van de verschillende provinciale archiefinspecties blijkt dat per te inspecteren organisatie ongeveer eenmaal in de 4 jaar een integrale inspectie wordt uitgevoerd. Vervolginginspecties vinden, daar waar dat nodig wordt geacht, plaats in het jaar volgend op een integrale inspectie. Een gemeentelijke herindeling is altijd aanleiding tot een specifiek daarop gerichte inspectie.

De rapportages aan de lagere overheden en de terugkoppeling door de geïnspecteerden aan de archiefinspectie lopen via GS. Eenmaal per een of twee jaren brengt de provinciale archiefinspectie verslag uit aan GS.

Interventiemogelijkheden

Als de verplichtingen ten aanzien van het archiefbeheer onvoldoende worden nagekomen staan Gedeputeerde Staten de volgende handhavinginstrumenten ter beschikking:

Als er sprake is van overtreding van een voorschrift, dan kan het college van GS in het uiterste geval besluiten tot het uitoefenen van bestuursdwang. Daarvan bestaan twee vormen.

- het ongedaan maken van de overtreding of het laten uitvoeren van de werkzaamheden op kosten van het bestuur dat nalatig is geweest. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat het archief van het overheidsorgaan op kosten van dat overheidsorgaan tijdelijk elders zal worden bewaard en bewerkt.
- het opleggen van een last onder dwangsom aan het nalatige bestuur voor elke dag / maand dat geen actie wordt ondernomen om de nalatigheid te herstellen. Het is van belang daarbij te bedenken dat het college van GS ook toezicht uitoefent op de financiën van gemeenten en waterschappen en daarin zo nodig kan ingrijpen.

Wat de frequentie van de toepassing betreft, komt uit de jaarverslagen van de provinciale archiefinspecties naar voren dat er wordt bedreigd met het middel bestuursdwang (het is bij OCW niet bekend hoe vaak dit voorkomt). Voor zover bij OCW bekend is alleen in het geval van de gemeente Texel het instrument van bestuursdwang daadwerkelijk gebruikt. Deze zaak loopt op dit moment. Zie verder hieronder in het kader 'Het geval Texel'.

Specifieke verplichtingen

Colleges van B&W en het dagelijks bestuur van waterschappen ("zorgdragers) melden aan GS voorgenomen plannen met betrekking tot archiefoverdracht bij reorganisaties, tot uitlening van archiefbescheiden, tot bouwplannen ten aanzien van een archiefruimte of verplaatsing naar een andere archiefruimte. In deze gevallen stellen GS de provinciale archiefinspecteur in kennis van een dergelijk voornemen en kan de inspecteur GS adviseren over de voorgenomen plannen. Zorgdragers melden verder de vaststelling van de wettelijk verplichte archiefverordening aan GS.

In de volgende gevallen is de medewerking van GS een wettelijk vereiste:

- het verlenen van een machtiging tot vervanging van archiefbescheiden;
- het verlenen van een machtiging tot opschorting van overbrenging;
- het verlenen van een machtiging tot beperking van de openbaarheid;
- het goedkeuren van voorgenomen plannen voor de bouw, verbouwing, inrichting of verandering van inrichting van een archiefbewaarplaats.

In deze gevallen winnen GS altijd advies in van de provinciale archiefinspecteur.

*Zicht op bestuurlijke lasten*⁵

De OCW ter beschikking staande stukken geven geen inzicht in de bestuurlijke lasten van het provinciale archieftoezicht.

Beleidsmatige effecten van interventies

Zie hierboven onder 'Interventiemogelijkheden'.

Eventuele geschillen en hun beslechting/oplossing

Zie hierboven onder 'Interventiemogelijkheden'.

⁵ Hier geldt weer, dat door het Rijk geen interbestuurlijk toezicht op de provincie wordt uitgeoefend en dat voor de beantwoording de invalshoek van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW is gekozen.

Het geval Texel

Vanaf het van kracht worden van de Archiefwet 1995 heeft de provinciale archiefinspectie in Noord-Holland er bij de gemeente Texel op aangedrongen om te voldoen aan de wettelijke eisen. Het stellen van termijnen en uiteindelijk van een ultimatum voor het treffen van adequate maatregelen hadden niet het beoogde effect. De archiefinspectie constateerde begin 2006 een schimmeluitbraak, inktvraat en ongedierte in de archiefruimte. Toen ook die constatering niet leidden tot maatregelen, kondigden GS van Noord-Holland aan Texel een dwangsom te zullen opleggen van €10.000 per maand voor iedere maand dat de gemeente het historisch archief nog niet in een archiefbewaarplaats heeft ondergebracht.

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.

Antwoord:

Knelpunten

De knelpunten in het huidige arrangement gelet op de bevindingen van de Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) zijn de volgende:

1. Het toezicht is niet consequent geregeld in de Archiefwet. Waar in de wet gesproken wordt over toezicht is deels sprake van toezicht tussen bestuursorganen (waarvan deels interbestuurlijk), deels van een controlfunctie binnen een bestuursorgaan.
2. Het (interbestuurlijk) toezicht is niet dekkend geregeld. Er is geen toezicht (van het Rijk) op de provincies. Er is wel toezicht (door de provincies) op de openbare archiefbewaarplaatsen van gemeenten en waterschappen, maar niet op die van het Rijk en provincies.
3. De openbare archiefbewaarplaatsen van de verschillende overheden gaan steeds meer samen in regionale historische centra. Gegeven de verschillende wijze waarop het toezicht per overheidslaag is geregeld maakt dit het huidige arrangement problematischer.
4. Het toezicht wordt uitgevoerd door enerzijds de landelijke Erfgoedinspectie, anderzijds door de afzonderlijke inspecties bij de provincies. Dat brengt problemen met zich mee t.a.v. de eenduidigheid / uniformiteit van het toezicht.
5. Ook de schaalgrootte respectievelijk kritische massa vormt een knelpunt. Het toezicht vraagt een grote mate van deskundigheid op het terrein van zowel de informatievoorziening, de ICT als het toezicht zelf. De huidige provinciale inspecties zijn, ondanks de onderlinge samenwerking, kleinschalig, wat ten koste kan gaan van de professionaliteit en effectiviteit.
6. Het ontbreekt aan samenhang in het toezicht op de informatievoorziening bij de bestuursorganen en het toezicht op de archieven in openbare archiefbewaarplaatsen.
7. De regelgeving legt een te eenzijdig accent op het toezicht en heeft te weinig oog voor een goede balans tussen de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen en dat van de toezichthouder.
8. De hierboven genoemde factoren dragen niet bij aan efficiënt toezicht.

De Bestuurlijke Werkgroep Alders onderstreept het belang van de verhouding tussen horizontale verantwoording en de interne kwaliteitszorg. Als uitgangspunt geldt daarbij dat het verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontaal toezicht en kwaliteitszorg adequaat geregeld

zijn. Verticaal interbestuurlijk toezicht zelf moet efficiënt worden ingericht. Dat betekent in beginsel: toezicht door één toezichthouder en dus geen stapeling van toezicht.

Vereenvoudiging van het toezichtstelsel is nodig om bestuurlijke drukte en administratieve lasten terug te dringen.

Beide punten komen, naast de door Alders geformuleerde doelen, in deze beoordeling aan de orde.

Beoordeling aan de hand van het stappenplan Bestuurlijke Werkgroep Alders

Stap 1 en 2 Basisinstrumentarium respectievelijk noodzaak specifiek toezichtsarrangement

Het archiefwettelijke toezicht strekt zich uit over alle bestuurslagen. Onderdelen ervan kunnen gekarakteriseerd worden als interbestuurlijk toezicht. Gegeven de hiervoor genoemde knelpunten (eenduidigheid, schaalgrootte, overlap, effectiviteit), is het wenselijk eenheid te brengen in het toezicht. Uitgaande van de door Alders geformuleerde doelen kwaliteitsverbetering, stroomlijning, vereenvoudiging en vermindering toezichtlast is één van de opties het centraal organiseren van het toezicht en het tegelijk in goede balans brengen met andere instrumenten als kwaliteitszorg. Hierbij kan dan de onder stap 4 van het stappenplan geformuleerde suggestie worden betrokken, dat meerdere toezichthouders komen tot een gebundeld interbestuurlijk functionerende organisatie die de informatie kan verzamelen en beoordelen, en die dit vervolgens onder de aandacht brengt van alle betrokken bestuursorganen. Het gaat dan om een signalerende, professionele toezichthoudende instantie die voor meerdere overheden diensten verricht.

Toetsing aan het basisinstrumentarium als bedoeld in stap 1 is om die reden minder relevant. Een specifiek arrangement is vereist om de governance van de Nederlandse overheid en de vereiste eenduidigheid in de informatievoorziening beter te borgen. Eenduidig en consequent uitgewerkt toezicht is dan van belang.

Een tweede argument is de vorming van regionale historische centra waarin verschillende overheden samenwerken en waarin ook de huidige verschillende toezichtarrangementen kunnen leiden tot overlap en belangenconflict.

Stap 3a Geldende interbestuurlijke verhoudingen

Het is denkbaar dat de volksvertegenwoordigende organen, ondersteund door de lokale, regionale rekenkamers en Algemene Rekenkamer de bestuursorganen controleren op de kwaliteit van de informatievoorziening. Hierbij kan dan ook gedacht worden aan periodieke toetsing op de archiefwettelijke eisen om structurele aandacht voor naleving te borgen.

Het echter de vraag of dit een geschikte figuur is voor het archiefwettelijke toezicht, omdat het onvoldoende recht doet aan de vereiste samenhang in de informatievoorziening bij de Nederlandse overheid.

Stap 3b Alternatieve instrumenten

De huidige arrangementen leggen sterk de nadruk op het toezicht en zijn weinig gericht op alternatieve instrumenten. In de praktijk blijkt dit ook uit het feit dat provinciale inspecteurs zich in sterke mate met het beheer bij gemeenten en waterschappen bezighouden, wanneer de betreffende bestuursorganen daar zelf onvoldoende voorzieningen voor treffen of willen treffen. Daardoor bewegen de inspecties zich op een glijdende schaal van het overnemen van verantwoordelijkheden, terwijl het in die gevallen er om gaat dat de bestuursorganen hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

Het is noodzakelijk dat bestuursorganen interne instrumenten ontwikkelen, in het kader van kwaliteitszorg en control, op basis waarvan het toezicht meer afstand kan nemen. De verankering van die controlfunctie als archiefwettelijke verplichting voor bestuursorganen valt te overwegen. Op die manier zouden alternatieve instrumenten actiever benut worden, wordt het toezicht selectiever en kan de toezichtlast substantieel afnemen.

Stap 4a en b: Verticale inrichting interbestuurlijk toezicht

Bij stap 3 is aangegeven dat het toezicht, in lijn met de Kaderstellende visie, selectiever wordt door dit af te stemmen op de aanwezigheid van interne kwaliteitszorgsystemen en controlsystemen bij de bestuursorganen.

De huidige regelgeving voorziet (alleen voor de provinciale inspecties) in preventief toezicht ten aanzien van gemeenten en waterschappen waar het bouw en inrichting van archiefbewaarplaatsen betreft. In het kader van een betere balans tussen interne control en extern toezicht en minder regeldruk is het gewenst deze preventieve regels te laten vervallen. Het zou meegenomen kunnen worden bij de reguliere vergunningverlening op lokaal niveau.

Stap 5 Vormgeving vervolg

Het optimaal inzetten van kwaliteitszorg en control als alternatieven voor het toezicht vereist dat de wettelijke kaders en normen voldoende expliciet zijn, tegelijk voldoende flexibel zijn bij de concrete invulling door bestuursorganen.

De door de werkgroep Alders genoemde aandachtspunten bij het regelen van het toezicht worden door de Erfgoedinspectie op dit moment al in praktijk gebracht. Er wordt gewerkt op basis van risicoanalyse en selectiviteit, er vindt structurele terugkoppeling plaats met beleid, good practice wordt onder de aandacht van geïnspecteerden gebracht en er wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over de gemaakte keuzes en bereikte resultaten.

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 het 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.*

Antwoord:

Wat kan/mag niet veranderd worden

De noodzaak tot het stellen van eisen aan de informatievoorziening van de overheid staat buiten twijfel. Gezien het grote belang van een goede informatievoorziening is toezicht als zodanig een onmisbaar instrument

Wat kan/mag wel veranderd worden

Afgezet tegen de doelen zoals door de Bestuurlijke Werkgroep Alders geformuleerd is het wenselijk het archiefwettelijke toezicht:

- kwalitatief te verbeteren;
- te stroomlijnen en te vereenvoudigen;
- de toezichtlast te verminderen en tegelijk andere instrumenten beter te gebruiken.

Welke randvoorwaarden of flankerende maatregelen zijn vereist

De Archiefwet of andere regelgeving dient voldoende kaders te bevatten voor een betrouwbare inrichting van de informatievoorziening bij bestuurorganen ten behoeve van een betere control.



Bijlage 3.11.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Archiefwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

C O N C E P T

DOORLICHTING ARCHIEFWET - IPO

1. Inventarisatie

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

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

Enkele specifieke toezichthoudende bevoegdheden zijn daarnaast nog geregeld in:

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

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

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

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

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

Aanvullende toelichting:

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

Provincies zijn zorgdrager (= bestuurlijk verantwoordelijk) voor hun eigen moderne archieven. Ook op deze archieven oefent de provinciale inspecteur toezicht uit. De provincies brengen hun historische

archieven van twintig jaar en ouder over naar de rijksarchieven in de provinciehoofdsteden, waarmee deze overgaan in de zorg van de minister van OCW. Op de historische archieven van provincies en rijksinstellingen wordt geen toezicht uitgeoefend.

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

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

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

1.6 N.v.t.

1.7 N.v.t.

2. Beschrijving

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

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

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

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

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

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

3. Beoordeling

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

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

regelgeving en voor de innovatie in de archiefsector (denk aan digitalisering) ernstig verwaarloosd worden.

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

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

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

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

Algemeen

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

Signalerend toezicht

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

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

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

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

Interveniërend toezicht

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

15 maart 2007

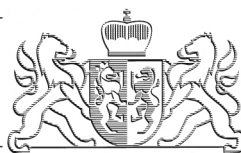
intervenierend toezicht op hetzelfde bestuursniveau, hetgeen de betrokkenheid van het bestuur vergroot.



Bijlage 3.11.3
Bijlage archiefverordening
(IPO)

Archiefwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



@x-F21.BD

**Archiefverordening van de provincie
Gelderland**

Vastgesteld bij besluit der Staten van 26 juni 1996, nr. K - 680 (Provinciaal Blad nr. 166 van 9 juli 1996). In werking getreden op 1 juli 1996.

Hoofdstuk I

Algemene bepalingen

Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a de wet : de Archiefwet 1995
- b het besluit : het Archiefbesluit 1995
- c de provinciale bestuursorganen : de overheidsorganen bedoeld in artikel 1, onderdeel b van de wet, voor zover behorende tot de provincie en vallend onder de Provinciewet, met uitzondering van de Commissaris van de Koningin voor zover het de archiefbescheiden betreft voor welke hij ingevolge artikel 23, tweede lid van de wet zorgdraagt
- d de inspecteur : de overeenkomstig artikel 28 van de wet benoemde provinciale inspecteur, alsmede degenen die machtiging hebben gekregen hem te vervangen
- e zorgdragers : degenen die ingevolge artikelen 30, 35 en 40 van de wet en artikel 45 van de Politiewet zorg dragen voor hun archiefbescheiden
- f beheerders : degenen die ingevolge artikel 3 zijn belast met het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen en de lichamen en organen ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, aan welke door een of meer provincies wordt deelgenomen, voor zover die archiefbescheiden nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht en deze verordening daarop van toepassing is
- g beheerseenheid : een door Gedeputeerde Staten als zodanig aan te wijzen organisatie-onderdeel
- h informatiesysteem : systeem van documentatie, procedures, apparatuur en programmatuur, met behulp waarvan archiefbescheiden kunnen worden vervaardigd, bewerkt, verzonden, ontvangen en geraadpleegd.

Hoofdstuk II

De zorg van Gedeputeerde Staten voor de archiefbescheiden van de provinciale bestuursorganen

Artikel 2.

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het inrichten en in stand houden van voldoende en doelmatige archiefruimten.

Artikel 3.

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het aanwijzen van degenen die belast zijn met het beheer van archiefbescheiden van de provinciale organen die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Artikel 4.

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de aanstelling van voldoende deskundig personeel voor de werkzaamheden verbonden aan het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale bestuursorganen.

Artikel 5.

1. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor, dat de vervaardiging en bewaring van archiefbescheiden geschiedt op zodanige wijze, dat het behoud van deze bescheiden voldoende is gewaarborgd.
2. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vervaardiging van bescheiden bestemd voor een overheidsorgaan of andere belanghebbende, waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij voor dezen als archiefbescheiden voor blijvende bewaring in aanmerking komen.

Artikel 6.

Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor, dat jaarlijks op de provinciale begroting voldoende middelen worden geraamd ter bestrijding van de kosten die aan de zorg voor de archiefbescheiden zijn verbonden.

Artikel 7.

Gedeputeerde Staten stellen, nadat de inspecteur de gelegenheid is geboden zijn zienswijze ter zake naar voren te brengen, voorschriften vast voor het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale bestuursorganen.

Artikel 8.

Gedeputeerde Staten doen ten minste eenmaal per jaar aan Provinciale Staten verslag omtrent hetgeen zij hebben verricht ter uitvoering van artikel 27 van de wet. Zij leggen daarbij over de verslagen bedoeld in artikel 11.

Hoofdstuk III
De inspecteur

Artikel 9.

De inspecteur is bevoegd, ter uitoefening van het hem bij artikel 28, eerste lid, artikel 33, eerste lid en artikel 38, eerste lid, van de wet opgedragen toezicht, zich te doen vervangen door aan hem ondergeschikte ambtenaren, die in het bezit zijn van een diploma archivistiek.

Artikel 10.

Gedeputeerde Staten stellen vast binnen welke tijdvakken de inspecteur bij de beheerders en zorgdragers ten minste eenmaal de archiefbescheiden en de ruimten waarin deze worden bewaard, inspecteert.

Artikel 11.

De inspecteur doet eenmaal per jaar aan Gedeputeerde Staten verslag betreffende de bij de beheerders en zorgdragers uitgevoerde inspecties.

Hoofdstuk IV
*Toezicht op het beheer van de archiefbescheiden
van de provinciale bestuursorganen voor zover
deze niet zijn overgebracht naar de archief-
bewaarplaats*

Artikel 12.

De inspecteur ziet erop toe, dat het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale bestuursorganen geschiedt overeenkomstig de bepalingen van de wet en de ter uitvoering daarvan gegeven voorschriften.

Artikel 13.

- 1 De beheerders verstrekken aan de inspecteur alle bescheiden en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van zijn taak en verlenen de benodigde medewerking om inzicht te verschaffen in de ordening en de toegankelijkheid van archiefbescheiden en in de opzet en de werking van de systemen waarin deze archiefbescheiden zijn opgenomen.
- 2 De inspecteur heeft met inachtneming van de voorschriften ten aanzien van de beveiliging van geheimen inzage in de archiefbescheiden en toegang tot de ruimten waarin deze zich bevinden.

Artikel 14.

De inspecteur doet van zijn bevindingen bij de uitoefening van het toezicht mededeling aan de beheerders alsmede, indien hij hiertoe aanleiding vindt, aan Gedeputeerde Staten. Hij geeft daarbij aan welke voorzieningen naar zijn oordeel in het belang van een goed beheer moeten worden getroffen.

Artikel 15.

De beheerders doen aan de inspecteur tijdig mededeling van het voornemen tot en de uitvoering van:

- a. opheffing, samenvoeging of splitsing van provinciale organen of overdracht van één of meer taken aan een ander overheidsorgaan of een rechtspersoon;
- b. bouw, inrichting, verandering en ingebruikneming van ruimten als archiefruimte;
- c. verandering van de plaats van bewaring van archiefbescheiden;
- d. aanschaf van een digitaal informatiesysteem;
- e. vervanging van archiefbescheiden door reproducties;
- f. vervreemding van archiefbescheiden.

Hoofdstuk V

Toezicht op de zorg voor de archiefbescheiden van de gemeenten, de waterschappen, de lichamen of organen ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de politie

Artikel 16.

1. De zorgdragers verstrekken aan Gedeputeerde Staten en de inspecteur alle bescheiden en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van hun taak en verlenen de benodigde medewerking om inzicht te verschaffen in de opzet, de werking, de ordening en de toegankelijkheid van archiefbescheiden en de systemen waarin deze zijn opgenomen.
2. De inspecteur heeft met inachtneming van de voorschriften ten aanzien van de beveiliging van geheimen, inzage in de archiefbescheiden en toegang tot de ruimten waarin deze zich bevinden.

Artikel 17.

1. De inspecteur deelt aan Gedeputeerde Staten mede, welke voorzieningen naar zijn oordeel door de zorgdragers moeten worden getroffen. Deze geven, voor zover zij dit nodig oordelen, hiervan kennis aan de zorgdragers.
2. De zorgdragers stellen Gedeputeerde Staten in kennis van de maatregelen, welke zij naar aanleiding van de kennisgevingen bedoeld in het eerste lid hebben getroffen.
3. Wanneer Gedeputeerde Staten van oordeel zijn, dat de verplichting voor de archiefbescheiden zorg te dragen onvoldoende wordt nagekomen, kunnen zij, nadat de zorgdrager de gelegenheid is geboden zijn zienswijze naar voren te brengen, bepalen vóór wel tijdstip de door hen nodig geachte voorzieningen moeten zijn getroffen. De inspecteur brengt aan Gedeputeerde Staten ter zake verslag uit. Indien daaruit blijkt, dat nog niet of niet voldoende aan de verplichting is voldaan, dan kunnen Gedeputeerde Staten gebruik maken van de bevoegdheid bedoeld in artikel 34, eerste lid en 39, eerste lid van de wet. Na het overleg bedoeld in artikel 34, tweede lid en artikel 39, tweede lid van de wet volgen zij daartoe de procedure omschreven in afdeling 3.4 en afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 18.

Gedeputeerde Staten doen aan Provinciale Staten eenmaal per jaar verslag van het uitgeoefende toezicht op de zorgdragers; zij leggen daarbij het verslag bedoeld in artikel 11 over.

Artikel 19.

1. De zorgdragers geven aan Gedeputeerde Staten tijdig kennis van het voornemen tot het ordenen en beschrijven van archiefbescheiden, die berusten in een archiefbewaarplaats, waarvan het beheer niet is opgedragen aan een gemeente-archivaris of een waterschapsarchivaris in de zin van artikel 31 onderscheidenlijk 37 van de wet, tenzij het ordenen en beschrijven is opgedragen aan een persoon, die in het bezit is van een diploma archivistiek.
2. Gedeputeerde Staten dragen zorg, dat het ordenen en beschrijven geschiedt onder leiding van de inspecteur.

Artikel 20.

1. De zorgdragers doen aan Gedeputeerde Staten tijdig mededeling van het voornemen tot en de uitvoering van:
 - a. opheffing, samenvoeging of splitsing van een overheidsorgaan of overdracht van één of meer taken aan een ander overheidsorgaan of een rechtspersoon;
 - b. uitlening van archiefbescheiden ingevolge artikel 18, lid 1 van de wet indien deze voor langer dan vier weken is voorzien;
 - c. het bouwen, inrichten, veranderen en in gebruik nemen van ruimten als archiefruimte;
 - d. verandering van de plaats van bewaring van niet naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden.
2. Gedeputeerde Staten stellen de inspecteur in kennis van de mededelingen in het vorige lid, alsmede van de door de zorgdragers meegedeelde verordeningen bedoeld in de artikelen 30, eerste lid, 32, tweede lid, 35, eerste lid, en 37, tweede lid van de wet. Deze doet indien hij daartoe aanleiding ziet voorstellen aan Gedeputeerde Staten.
3. Gedeputeerde Staten stellen de inspecteur in kennis van de voorzieningen die zij naar aanleiding van zijn voorstellen hebben getroffen.

Artikel 21.

Gedeputeerde Staten bieden de inspecteur de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen inzake verzoeken door de zorgdragers tot:

- a. machtiging tot vervanging van archiefbescheiden door reproducties;
- b. machtiging tot opschorting van de overbrenging van archiefbescheiden ouder dan 20 jaar dan wel verlenging van deze machtiging;
- c. machtiging tot het stellen door de zorgdragers van beperkingen op de openbaarheid van archiefbescheiden, langer dan voor 75 jaar;
- d. goedkeuring van plannen voor de bouw, verbouwing inrichting of verandering van inrichting van een archiefbewaarplaats tot ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefbewaarplaats.

Hoofdstuk VI
Culturele bepalingen

Artikel 22.

De inspecteur kan aan Gedeputeerde Staten voorstellen doen inzake de bevoegdheid bedoeld in artikel 29 van de wet.

Artikel 23.

1. De inspecteur bevordert dat de zorgdragers voor het beheer van de naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archieven een archivaris aanstellen die in het bezit is van een diploma archivistiek.
2. De inspecteur bevordert dat de zorgdragers voorzieningen treffen tot bevordering van de openbaarheid in de zin van de wet, met inachtneming van de beperkingen die daarop bij of krachtens de wet worden gesteld.

Hoofdstuk VII
Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 24.

1. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op de datum van vaststelling.
2. Met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze verordening vervalt de Archiefverordening van 25 februari 1970.

Artikel 25.

Deze verordening wordt aangehaald als: Archiefverordening van de provincie Gelderland.

VERKLARING VAN ENKELE BEGRIPPEN

<i>Zorg</i>	<u>Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer</u> Gedeputeerde Staten hebben de zorg voor de provinciale archieven tot de overbrenging naar het rijksarchief. De archieven van de Commissaris van de Koningin vallen daar ook onder, behalve die van zijn "rijkstaken".
<i>Beheer</i>	<u>Ambtelijke uitvoering van de zorg</u> Geschiedt voor de overbrenging door registratoren, daarna door archivarissen.
<i>Toezicht op de zorg</i>	<u>Bestuurlijk toezicht door Gedeputeerde Staten op de zorg van lagere overheden</u> De wet schrijft voor dat het toezicht door een provinciale inspecteur wordt uitgeoefend.
<i>Toezicht op het beheer</i>	<u>Ambtelijke inspectiebevoegdheid van het beheer voor de overbrenging naar het rijksarchief</u> Door de wet opgedragen aan de provinciale inspecteur.
<i>Selectie</i>	<u>Onderscheid maken tussen te bewaren en op termijn te vernietigen archiefbescheiden in een zgn. selectielijst</u> Bij de opstelling moet de provinciale inspecteur betrokken worden.
<i>Vervanging van archiefbescheiden door reproducties</i>	<u>Oorspronkelijke archiefbescheiden (meestal papier) vervangen door andere media, die minder bewaarruimte vergen.</u> Voor vervanging van te bewaren archiefbescheiden is machtiging van de minister of Gedeputeerde Staten nodig.
<i>Vervreemding van archiefbescheiden</i>	<u>Blijvend aan anderen afstaan van archiefbescheiden</u> Bijv. bij herindelingen of overdracht van taken; tenzij het volgens wettelijk voorschrift geschiedt, is altijd machtiging van de minister en advies van de provinciale inspecteur nodig.

coll.

code: ()RGB_00163.doc (voorheen SIS/nr. 602)



Bijlage 3.11.4
**Bijlage archiefinspectie-
functie (IPO)**

Archiefwet

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Eindrapport Werkgroep Archiefinspectiefunctie, Fase 1

juni 2005

Inhoudsopgave

1.....	Inleiding	- 3 -
1.1	Belangrijkste vraagstukken	- 3 -
1.2	Projectorganisatie eerste fase	- 5 -
1.3	Uitgangspunten bij de eerste fase	- 5 -
1.4	Werkwijze	- 6 -
1.5	Leeswijzer	- 7 -
2.....	Processen en verantwoordelijkheden	- 8 -
2.1	Processen en verantwoordelijkheden	- 8 -
2.2	Wat regelt de Archiefwet ten aanzien van toezicht en controle?	- 8 -
3.....	Archiefinspectie in deze tijd	- 11 -
3.1	Uitwerking interviews	- 11 -
3.1.1	Het werkveld	- 11 -
3.1.2	De taken	- 13 -
3.1.3	De methode.....	- 14 -
3.1.4	Producten en werking	- 15 -
3.1.5	De toekomst	- 15 -
3.1.6	Conclusie:	- 16 -
3.2	Uitwerking expertmeetings.....	- 16 -
3.2.1	Thema 1 : De omgeving: de rol van de inspectie in het geheel.....	- 17 -
3.2.2	Thema 2 : Effectiviteit.	- 17 -
3.2.3	Thema 3: Professionaliteit	- 18 -
4.....	Analyse	- 19 -
4.1	Thema 1: De omgeving.....	- 19 -
	Belangen en spelers	- 19 -
	Naleefbaarheid regelgeving	- 19 -
4.2	Thema 2: Effectiviteit.....	- 20 -
	Toezicht en controle.....	- 20 -
	Taken en rolopvatting.....	- 21 -
4.3	Thema 3: Professionaliteit	- 21 -
	Methode en kennisontwikkeling	- 21 -
5.....	Conclusies en aanbevelingen	- 23 -
5.1	Thema 1: De Omgeving.....	- 24 -
5.2	Thema 2: Effectiviteit.....	- 24 -
5.3	Thema 3: Professionaliteit	- 27 -
6	Tot slot	- 28 -
		- 28 -
	Bijlagen	- 29 -
	Bijlage 1 Plan van aanpak 'Organisatie Archiefinspectie'	
	Bijlage 2 Kernpunten uit kaderstellende visie op toezicht	
	Bijlage 3 Interviews	
	Bijlage 4 Interview - checklist met onderwerpen	
	Bijlage 5 Verslag Expertmeeting archiefinspectiefunctie	

1 Inleiding

In juli 2002 kwamen het Ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gezamenlijk overeen dat zij een aantal activiteiten willen ontplooiën om tot verbeteringen binnen het archiefbestel te komen. De toegankelijkheid voor het publiek van openbare archieven stond (en staat) centraal in deze activiteiten. Eén van deze activiteiten betreft een onderzoek naar de inrichting van één archiefinspectiefunctie in Nederland, met als kernvraag:

Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's?

Deze vraag was ingegeven door twee ontwikkelingen. Enerzijds de “Kaderstellende visie op toezicht”, het kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke commissie Toezicht, juli 2001 (zie bijlage 2). Anderzijds door de zorg die er in het veld leeft over de effectiviteit van het archiefwettelijk toezicht. Op het eerste gezicht lijkt het toezicht niet consequent geregeld: er is mogelijk sprake van enerzijds gaten, anderzijds overlap in het toezicht. De verschillende inspectielagen opereren onafhankelijk van elkaar en er zijn verschillen te constateren in taakopvatting en werkwijze.

In 2004 werd niet meer gewacht op afronding van de fusie van de erfgoedinspecties, zoals in het Convenant was besloten. Er werd een begeleidingsgroep ‘archiefinspectiefunctie’ ingesteld waarin de partners van het convenant vertegenwoordigd zijn. De taak van deze groep was de voortgang van het proces en het onderzoek te bewaken en medio 2004 kwam het Plan van Aanpak voor het onderzoek gereed. (zie bijlage 1)

Het plan van aanpak onderscheidt twee fasen. In fase 1 wordt uitgezocht wat en volgens welke methoden geïnspecteerd moet worden, terwijl in fase 2 wordt nagegaan hoe dit organisatorisch het best kan worden gedaan.

Medio 2004 richtte de begeleidingsgroep een werkgroep in om fase 1 van het onderzoek ten uitvoer te brengen. Dit rapport bevat de uitkomsten van de eerste fase.

1.1 Belangrijkste vraagstukken

In het convenant zelf (toelichting op artikel 6) zijn de volgende vragen opgenomen:

1. Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen? Hoever gaat ieder onderdeel? (handhaving, toezicht op uitvoering regelgeving, advisering, ontheffingen, specifieke taken zoals goedkeuringen, certificering, advies bij machtigingen en vernietiging)
2. Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen (normering, inspecties ter plaatse, rapportage, instrumentontwikkeling, andere methoden die een transparante en objectieve werkwijze bevorderen).
3. Is het gewenst dat ook voor de rijks- en provinciale archieven toezicht komt op de overgebrachte archieven. Hoever zou dit toezicht zich moeten uitstrekken (bijvoorbeeld uitvoering regelgeving, toetsen aan kwaliteitsnormen, toetsen uitvoering beleidsvoornemens) en van welke methoden zou dit toezicht zich moeten bedienen.
4. Is het gewenst dat er een landelijke inspectie komt? Uit de aard van de zaak zou dit gaan om het externe toezicht. Wordt de vraag bevestigend beantwoord, wat worden dan de bestuurlijke gezagsrelaties? Aan wie wordt gerapporteerd en verantwoording afgelegd? Wat zou de gewenste organisatorische en juridische vorm kunnen worden?
5. Hoe kan een samenwerking met andere vormen van toezicht zoals accountantsdiensten gestalte krijgen?

Naar aanleiding van enkele gesprekken zijn hieraan nog de volgende vragen toegevoegd:

- 6a. Is toezicht in de huidige vorm (inspectie) het meest adequate middel om naleving van bestaande regelgeving te bereiken. Zijn er adequatere middelen?
- 6b. Moet toezicht zich beperken tot naleving van regelgeving, of ook breder zijn (bijvoorbeeld dienstverlening, breed publiekbereik). Moet toezicht op dat bredere terrein dan ook in de vorm van inspecties gebeuren of zijn andere vormen (benchmarking, visitatie, monitoring) adequater?
- 6c. In hoeverre is een zekere samenhang gewenst tussen toezicht op naleving van regelgeving en die op de doelmatige inrichting van het beheer?
- 6d. In hoeverre kunnen toezicht uitoefenen op naleving van regels en adviseren over uitvoering van regelgeving in één hand liggen? Wanneer een zekere scheiding gewenst is, hoe kan dan toch in advisering van verantwoordelijke overheden en beherende instellingen worden voorzien?
- 6e. Wanneer één landelijke inspectie niet gewenst is, welke vormen van samenwerking zijn dan toch nodig?
- 6f. Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig? Op welke deskundigheid moet de inspecteur kunnen terugvallen? Hoe kan die het beste georganiseerd worden?

1.2 Projectorganisatie eerste fase

Voor de uitvoering van het onderzoek werd vanuit de bij het Convenant betrokken partijen een projectleider aangewezen, die in zijn werk werd bijgestaan door de werkgroep archiefinspectiefunctie. Bestaande uit:

- Vincent van der Ploeg (projectleider-OCW tot maart 2005)
- Petra van Lange (projectleider-OCW, vanaf maart 2005 t/m mei 2005)
- Marry Molenaar (Hoofdinspecteur Rijksarchiefinspectie, tot november 2004)
- Rob Kramer (plv Hoofdinspecteur Rijksarchiefinspectie, vanaf november 2004)
- Ria van den Heuvel-Habraken (Provinciaal Archiefinspecteur Noord Brabant en Limburg)
- Margriet van Gorsel (Archiefinspecteur Gemeente Rotterdam)
- Opdrachtgever: OCW-DCE (Conform afspraken in convenant - artikel 6)
- Als gedelegeerd opdrachtgever functioneert een ambtelijke begeleidingsgroep vanuit de convenantpartijen met een door hen allen geaccepteerde onafhankelijke voorzitter. Gezien het inventariserend karakter heeft de begeleidingsgroep gekozen voor Vincent van der Ploeg als functioneel voorzitter (hij is tevens projectleider werkgroep).
- Contactpersoon vanuit de begeleidingsgroep (als eerste aanspreekpunten voor werkgroep): Harrie-Jan Metselaars.
- Experts uit andere organisaties o.a. RHC, UvW en 'toezichtgenieters' zijn naar behoefte op ad hoc basis benaderd voor medewerking.
- De werkgroep werd ondersteund door Paula Colenbrander (directie Cultureel Erfgoed).

1.3 Uitgangspunten bij de eerste fase

De werkgroep is gestart met het formuleren van een aantal vertrekpunten voor het onderzoek naar de archiefinspectiefunctie.

Deze vertrekpunten zijn:

1. Het Kabinetsstandpunt zoals verwoord in Kaderstellende visie op toezicht is door de werkgroep eveneens als kader gehanteerd.
2. Het archiefbeheer en het toezicht daarop wordt als een werkproces beschouwd met daarbinnen verschillende verantwoordelijkheden. De effectiviteit van het toezicht kan daarom alleen succesvol beoordeeld worden als daarin de andere betrokken actoren, de werkomgeving en de ontwikkelingen in het toezichtsveld betrokken worden.
3. In dit onderzoek onderscheidt de werkgroep het archiefwettelijk toezicht in toezicht (extern gepositioneerd, andere bestuurslaag) en controle (intern gepositioneerd, zelfde bestuurslaag). De werkgroep laat het in de wet gehanteerde onderscheid in toezicht op de zorg en toezicht op het beheer buiten beschouwing.

1.4 Werkwijze

De werkgroep besloot de opdracht in drie stappen uit te werken.

1. het in kaart brengen van de huidige situatie
2. het bespreken van de huidige situatie met het veld, d.m.v. een workshop met het veld oplossingen aandragen voor gezamenlijk gesignaleerde knelpunten
3. het organiseren van een workshop / overleg met bestuurders over de gewenste situatie

Om de vragen uit het plan van aanpak helder neer te kunnen zetten heeft de werkgroep deze vragen in drie thema's onderscheiden Omgeving, Effectiviteit en Professionaliteit.

Omgeving	Effectiviteit	Professionaliteit
6a. Is toezicht in de huidige vorm (inspectie) het meest adequate middel om naleving van bestaande regelgeving te bereiken. Zijn er adequatere middelen?	1. Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen? Hoever gaat ieder onderdeel? (handhaving, toezicht op uitvoering regelgeving, advisering, ontheffingen, specifieke taken zoals goedkeuringen, certificering, advies bij machtigingen en vernietiging)	2. Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen (normering, inspecties ter plaatse, rapportage, instrumentontwikkeling, andere methoden die een transparante en objectieve werkwijze bevorderen).
6c. In hoeverre is een zekere samenhang gewenst tussen toezicht op naleving van regelgeving en die op de doelmatige inrichting van het beheer?	3. Is het gewenst dat ook voor de rijks- en provinciale archieven toezicht komt op de overgebrachte archieven. Hoever zou dit toezicht zich moeten uitstrekken (bijvoorbeeld uitvoering regelgeving, toetsen aan kwaliteitsnormen, toetsen uitvoering beleidsvoornemens) en van welke methoden zou dit toezicht zich moeten bedienen	5. Hoe kan een samenwerking met andere vormen van toezicht zoals accountantsdiensten gestalte krijgen?
	6b. Moet toezicht zich beperken tot naleving van regelgeving, of ook breder zijn (bijvoorbeeld dienstverlening, breed publiekbereik). Moet toezicht op dat bredere terrein dan ook in de vorm van inspecties gebeuren of zijn andere vormen (benchmarking, visitatie, monitoring) adequater?	6f. Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig? Op welke deskundigheid moet de inspecteur kunnen terugvallen? Hoe kan die het beste georganiseerd worden?
	6d. In hoeverre kunnen toezicht uitoefenen op naleving van regels en adviseren over uitvoering van regelgeving in één hand liggen? Wanneer een zekere scheiding gewenst is, hoe kan dan toch in advisering van verantwoordelijke overheden en beherende instellingen worden voorzien?	

Vraag 4 en 6 e over de positionering en organisatorische inbedding van de archiefinspectiefunctie zijn naar fase twee geschoven. Tevens is tijdens de uitwerking van bovengenoemd stappenplan stap drie (consultatie bestuurders) in fase twee ondergebracht.

Om de huidige situatie in kaart te brengen heeft de werkgroep onderzoek verricht, een vragenlijst opgesteld en op basis daarvan een aantal betrokkenen in het inspectieveld geconsulteerd. De bevindingen werden in een voorlopige rapportage vastgelegd. Op 1 maart 2005 organiseerde de werkgroep een workshop met het veld om de bevindingen te bespreken en waar nodig aan te passen. Tijdens de workshop bleek bij de deelnemers een sterke behoefte om de toekomstvisie en de door de werkgroep gehanteerde uitgangspunten verder uit te diepen. Daartoe werd op 19 mei een tweetal expertmeetings georganiseerd waarin deze onderwerpen opnieuw aan de orde kwamen.

De rapportage is op verschillende momenten ook aan de begeleidingsgroep om commentaar voorgelegd. Dat commentaar en de inbreng uit de workshops en beide expertmeetings zijn door de werkgroep verwerkt in de voorliggende rapportage. Daarmee is de eerste fase van het onderzoek afgesloten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van het veld en verdeling van verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 3 wordt de huidige stand van zaken en werkwijze (en de inzichten die daarover bestaan) bij het archiefwettelijk toezicht weergegeven, aan de hand van de interviewronde en resultaten expertmeeting. Hoofdstuk 4 bevat de analyse en conclusies. In hoofdstuk 5 doet de werkgroep een aantal aanbevelingen.

2 **Processen en verantwoordelijkheden**

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 kort weer welke processen met betrekking tot het archiefbeheer we onderscheiden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Paragraaf 2.2 bevat een overzicht van hetgeen de Archiefwet 1995 ten aanzien van het archiefwettelijk toezicht heeft geregeld.

2.1 **Processen en verantwoordelijkheden**

Centraal staat het gehele werkproces dat met archivering te maken heeft (het record continuüm) Van beheren, selecteren, overbrengen tot bewaren in de archiefbewaarplaats. De eerste drie kolommen zijn deelprocessen die bij alle overheidslagen onder verantwoordelijkheid van de zorgdrager vallen. Dit is in het schema met groen aangegeven.

2.2 **Wat regelt de Archiefwet ten aanzien van toezicht en controle?**

De Kaderstellende visie op toezicht hanteert de volgende definitie van toezicht:

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

In de Kaderstellende visie wordt het begrip *toezicht* uitsluitend gebruikt voor het toezicht dat extern is gericht, dat wil zeggen op organisaties en sectoren buiten de ministeriële organisatie zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen.¹ De werkgroep neemt de definitie van de Kaderstellende visie over. Hoewel de Kaderstellende visie zich beperkt tot het Rijk, kan deze opvatting ook goed worden toegepast op lagere overheden. Op basis daarvan onderscheiden we het archiefwettelijk toezicht zoals in de Archiefwet 1995 geregeld, in *toezicht* en *controle*. Dit is in onderstaande twee schema's uitgewerkt. Zichtbaar wordt dat in de huidige praktijk een deel van het archiefwettelijk toezicht geen toezicht is zoals in de Kaderstellende visie bedoeld. Een tweede constatering is dat niet alle aspecten van het archiefbeheer door toezicht en of controle consequent zijn gedekt.

¹ Kaderstellende visie, pag. 13.

3 Archiefinspectie in deze tijd

De werkgroep is in het najaar van 2004 gestart met het in kaart brengen van de inspectiefunctie in de praktijk. Om snel een representatief beeld te krijgen van die praktijk heeft de werkgroep als eerste een aantal interviews gehouden met een selectie van rijks-, provincie-, en gemeente-inspecteurs. (zie bijlage 3 en 4) In de interviews kwamen de volgende onderwerpen aan de orde gegroepeerd naar de drie thema's: omgeving, effectiviteit, professionaliteit:

- De omgeving:
 - hoe ziet uw werkveld er uit?
- Effectiviteit:
 - wat zijn uw taken? (vraag 1)
 - hoe voert u die taken uit? (vraag 2)
 - welke producten levert u en wat is de werking?
- Professionaliteit
 - hoe ziet u de toekomst? (vraag 3, 5, 6a t/m f)

3.1 Uitwerking interviews

3.1.1 Het werkveld

In deze paragraaf worden drie aspecten van het werkveld belicht:

- het doel en de belangen van archiefinspectie
- de archiefinspectie en de doelgroep
- de omgeving in de vorm van trends, risico's en kansen

De archiefinspectie is een van de spelers in het totale veld van informatie- en archiefbeheer. De overheid heeft de opdracht om haar informatie op een goede, geordende en toegankelijke wijze te beheren. De eerste verantwoordelijkheid ligt dan ook daar.

Om te zorgen dat dit beheer aan bepaalde normen, wettelijke regels en kwaliteitseisen voldoet is er een toezichthouder, de archiefinspectie. Deze inspectie is daarmee een bestuursinstrument van de overheid om een aantal democratische en culturele belangen te behartigen:

- middel tot openbaarheid en controleerbaarheid van het overheidshandelen
- transparant bestuur (openbaarheid en verantwoording)
- betrokkenheid burger bij politiek/bestuur
- goede/betrouwbare bedrijfsvoering
- bewijsstukken voor de burger (politieke emancipatie)
- dienstverlening aan/transacties met de burger (digitaal: overheidsloket enz.)

- cultureel-historisch erfgoed
- middel tot cultuurparticipatie

In onderstaande tabel wordt aan de hand van een aantal indicatoren een schets van de archiefinspectie gegeven. Het gaat hierbij om de omvang en samenstelling van de inspectie, de doelgroep, de omvang van de doelgroep totaal, de omvang per beheerder, aanwezigheid van een kwaliteitssysteem en de bestuurlijke verwachting (voor zover bekend).

	RAI	PAI	GAI
Omvang en samenstelling inspectie	5 inspecteur, 1 hoofdinspecteur	Inspecteur Adjunct inspecteur Soms: medewerker inspectie	Variatie: geen gemeentearchivaris, alleen een gemeentearchivaris met inspectietaak, gemeentearchivaris en inspecteur met bijtaken, inspecteur, meerdere inspecteurs
Doelgroep	Hoge colleges van staat, ministeries, zbo's, pbo's	Gemeenten, waterschappen, politie, provinciale organen, gemeenschappelijke regeling, archiefdiensten	Gemeentelijke organisatie, gemeenschappelijke regelingen, regiogemeenten, politie
Omvang	400 zorgdragers (excl. aantal clusters) 1500/2000 beheerders 5000 locaties	Bijv. Gelderland: 100/250 zorgdragers	Variatie van grote gemeente: 5/15 zorgdragers, 75 beheerders, 100 locaties tot kleine gemeente: 1 zorgdrager, 1 beheerder, 2 locaties
Omvang per beheerder	5 < 1000	5 < 1000	5 < 1000
Kwaliteitssysteem	Beheersregels en meer en meer aandacht voor kwaliteitszorg (opleiding kwaliteitsauditor)	Beheersregels en geen kwaliteitszorg	Beheersregels en geen kwaliteitszorg
Bestuurlijke verwachting / aandacht	Niet expliciet	Verbetering van het bestuur, infrastructuur archiefwezen, behoud erfgoed	Zeer wisselende reacties van heel heldere tot onduidelijke verwachtingen (Versterking kwaliteit informatiebeheer, bijdragen aan betrouwbare overheid)

In tegenstelling tot het imago van het archief is de wereld van het informatie- en archiefbeheer zeer dynamisch. In onderstaande tabel wordt een beschrijving gegeven van de omgeving van de archiefinspectie in trends, inclusief risico's en kansen.

Trend	Risico	Kans
Grote technische ontwikkelingen én ambities van de overheid m.b.t. informatievoorziening.	Geen nieuwe concepten beschikbaar voor verantwoord beheer conform de regelgeving. Op veel aspecten wel regelgeving, maar geen werkbare oplossingen. Expertise te versnipperd, onvoldoende samenwerking, kleinschaligheid bottleneck. Dementie dreigt; functioneren overheid en democratie lopen risico's.	Betere benutting informatie. Prikkel tot samenwerken en kennis delen. Uitgelezen kans om kwaliteit bestaande en nieuwe informatievoorziening te verbeteren.
Geen exclusief DIV domein meer; de DIV-functie integreert in het werkproces.	Kwaliteitsverlies door gebrek aan samenhang en regie; nieuwe sturing-/beheerconcepten zijn onvoldoende uitgewerkt.	De informatievoorziening komt weer dichterbij het primaire proces te liggen, waardoor de afstemming tussen informatie en proces verbetert.
Meer samenwerking tussen overheidsorganisaties op gebied van / gestimuleerd door ICT-vraagstukken.	Te passieve houding, te afhankelijk van elkaar, geen bereidheid compromissen te sluiten.	Beter benutten zorgdragers beschikbare kennis, meer standaardisatie waardoor effectiever toezicht mogelijk.
Politiek streven naar deregulering / verlaging administratieve lasten.	Te sterk dereguleren archiefwetgeving zonder compenserende maatregelen.	Archiefwetgeving optimaliseren (minder, maar betere regels, meer eigen verantwoordelijkheid, effectievere rol toezicht).
In dat kader: politieke wens betere afstemming / integratie inspecties (samenwerken).	Onderwerp zakt mogelijk in belangstelling weg.	Door samenwerking effectiever toezicht. Niet te lang wachten.
Toenemende aandacht voor kwaliteitszorg of optimalisering processen bij de overheid en meer aandacht voor eigen verantwoordelijkheid versus toezicht (andere rolverdeling zorgdrager – toezicht).	Onderwerp zakt mogelijk in belangstelling weg.	Kwaliteitszorg of interne controle in Archiefwet resp. toezicht een uitdrukkelijke plaats geven.
Toenemende samenwerking tussen archiefinspecties.	Samenwerking blijft teveel vrijblijvend en levert geen resultaten op.	Versterking positie
Toename en grotere rol commerciële dienstverleners.	Slechte dienstverlening: kwaliteit aanbieders en producten niet geregeld.	Kunnen grote rol spelen in ontwikkeling praktische concepten. en standaardisatie.
De rol van de toezichthouder anno 2005 is traditioneel toezicht op de registratuur, advies over en toezicht op procedurele zaken als machtigingen	Hierdoor levert geen van de rollen het beoogde resultaat op.	Zichtbaar maken van de "zachte kant" van toezicht

3.1.2 De taken

Alle archiefinspecties weten wat hun formele opdracht is. Als hoofdtaken geven zij allen aan:

- Monitoren (waarnemen, geen oordeelsvorming)
- Inspecteren
- Onderzoeken (thema als invalshoek)

- Voorlichting aan het veld
- (Interne) beleidsadvisering
- Wettelijke adviesplicht (gehoord de archiefinspecteur)
- Overleg met geïnspecteerde
- In- en externe regelgeving

In de praktijk worden de grenzen van de taakuitoefening bepaald tot de hoeveelheid mensen en middelen.

3.1.3 De methode

Er worden maar weinig middelen onbenut gelaten door de archiefinspectie. Om met weinig mensen en middelen toch tot een degelijk resultaat te komen wordt er op allerlei wijze geïnspecteerd. Dit gebeurt door steekproeven, enquêtes, integrale inspecties, quickscans, thema-inspecties, (vervolg)inspectiebezoeken / nazorgacties (hoeft geen inspectie te zijn) en incidentinspecties.

Naast de inspectie vindt er ook veel advisering plaats (mondeling tijdens inspecties en telefonisch) en komt het regelmatig tot een reguliere uitwisseling met de doelgroep bijvoorbeeld in de vorm van rondetafelgesprekken of structureel Div-overleg.

Tot slot wordt er veel voorlichting gegeven (website, leidraden, circulaires, bijeenkomsten).

In uitzonderlijke gevallen worden sancties toegepast. De beschikbare sancties zijn:

- Aanwijzing (op rijksniveau instrument minister);
- Bestuursdwang (op rijksniveau instrument minister, op provinciaal niveau instrument college van gedeputeerde staten);
- Openbaarmaking onder andere via inspectierapporten, jaarverslagen (zowel negatieve als positieve voorbeelden blijken in de praktijk stimulerend te werken), internet.

Op het gebied van kennisontwikkeling en –uitwisseling zoeken de verschillende inspecteurs elkaar vaker op. Er is een samenwerking tussen de rijks-, provinciale- en gemeentelijke archiefinspectie in de vorm van een gemeenschappelijke website / kenniscentrum. Daarnaast hebben de drie archiefinspecties hun eigen platform:

- Gemeentelijke inspectie
 - *Werkverband gemeentelijke archiefinspectie (WGA)*Overleg over (gezamenlijke) aanpak vakinhoudelijke en organisatorische problematiek.
Uitwisseling kennis en ervaring
- Provinciale inspectie
 - *Samenwerking op landsdeel niveau*Op basis van convenant: onderlinge vervanging; gezamenlijke (grensoverschrijdende) inspecties en andere activiteiten betreffende toezicht en advisering; specialisering,

- *Met Kringen van Archivarissen binnen provincie*

Vakinhoudelijke ontwikkelingen en implementatie

Kennisuitwisseling provinciale ontwikkelingen op archiefgebied in relatie tot cultuurbeleid

- *In LOPAI verband;*

Overleg over (gezamenlijke) aanpak vakinhoudelijke en organisatorische problematiek.

Uitwisseling kennis en ervaring

- *Binnen provinciale organisatie*

Met (financieel) toezicht gemeenten

- Rijksarchiefinspectie
 - *VIDE (landelijke vereniging overheidsinspecties)*
 - *College Bescherming Persoonsgegevens*

3.1.4 Producten en werking

De archiefinspecteurs brengen voornamelijk inspectierapporten en beleidsadviezen uit. Daarnaast maken zij conceptregelgeving en voorlichtingsmateriaal en houden zij de eigen methode- en instrumentontwikkeling bij. Een beperkt deel gaat over onderzoek en het monitoren van de ontwikkelingen in het veld.

De output van de inspectie moet gerelateerd worden aan de grenzen van de taakuitoefening, dat wil zeggen de hoeveelheid mensen en middelen en aan de (plaatselijke) omstandigheden. Elke inspectie heeft haar eigen plannen en bepaald haar eigen strategie. Zoals gezegd wordt vooral op het gebied van voorlichtingsinstrumenten en methodeontwikkeling meer en meer in samenwerking ontwikkeld en toegepast.

3.1.5 De toekomst

Aan de archiefinspecteurs gevraagd: "Wat verwacht de bestuurder van u?", levert het volgende beeld op:

- ... dat archieftoezicht bijdraagt aan de verbetering van het bestuur
- ... dat de archiefinspectie zorgt voor de optimalisering van de informatiehuishouding/ (documentaire)informatievoorziening
- ... idem voor de verbetering/ versterking (culturele) infrastructuur van het archiefwezen binnen de provincie
- ... behoud van cultureel erfgoed (ook van particulieren)
- ... bevordering van samenwerking tussen culturele partners
- ... bevordering van openbaarheid / publieksbereik van overheidsinformatie

De bestuurders geven niet altijd aan wat zij verwachten. Dikwijls is dat afhankelijk van de historische/culturele belangstelling van de portefeuillehouder en/of het cultuurplan. In de praktijk voedt de toezichthouder de portefeuillehouder met essentiële informatie.

Aan de archiefinspecteurs gevraagd: "Stel: toezicht bestaat niet meer ...", levert het volgende beeld op:

- ... dat zou een ideaalbeeld zijn.
- ... dit verhoogt de kans op incidenten en calamiteiten
- ... dan smelt het draagvlak voor de noodzaak van documentaire informatievoorziening weg
- ... dit betekent een geleidelijke afbraak van de kwaliteit van informatiebeheer en -behoud
- ... dit leidt tot bewusteloosheid /chaos
- ... dan zullen de gevolgen voelbaar zijn voor bestuur, burger en erfgoed
- ... misschien valt het mee: er zijn ook alternatieve instrumenten ...

De archiefinspecteurs geven als belangrijkste ideeën / suggesties voor de toekomst:

- Kwaliteitsverbetering
- Toezicht op formele wijze en de zachte kanten hanteren
- Repressief en ook proactief
- Meer formatie
- Meer onderlinge samenwerking en goede communicatie
- Toezicht op rijksorganen in de provincie delegeren aan de lagere overheden
- De archiefwet moet consequent regels stellen voor alle archiefbescheiden
- Kwaliteitszorg en verplichte auditing opnemen in regelgeving

3.1.6 Conclusie:

Op grond van de gehouden interviews komt een hybride beeld naar voren van de archiefinspectie in deze tijd. Hybride in de zin dat de taken van de archiefinspectie, naast inspecteren, ook gaan in de richting van advisering en voorlichting en dat maar relatief weinig tijd besteed kan worden aan het volgen van de ontwikkelingen in het informatiebeheer en het zelf onderzoek doen.

Daarnaast vertonen de archiefinspecteurs stuk voor stuk een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor de informatie die eens cultureel erfgoed gaat worden. De verantwoordelijkheid van de archiefvormer wordt als onvoldoende ervaren en is veelal feitelijk onvoldoende voor een goede kwaliteit. Dit in combinatie met de dynamiek in het werkveld, bijvoorbeeld door de digitalisering, en de beperkte formatie bij de archiefinspectie, zorgt voor een onevenredig zware belasting op de inspecteurs.

De ongelijke inspanning tussen archiefvormer en archiefinspectie zal zowel in kennis als in betrokkenheid verbeterd moeten worden zodat de inspectie haar rol beter kan vervullen.

3.2 Uitwerking expertmeetings

De werkgroep had de huidige situatie, op basis van de interviews, in kaart gebracht en op 1 maart 2005 werd een workshop met het veld georganiseerd om de bevindingen te bespreken en een

gezamenlijk gedragen, gewenste situatie te beschrijven. Tijdens de presentatie bleek er bij de deelnemers aan de workshop een sterke behoefte te zijn om de toekomstvisie en de door de werkgroep gehanteerde uitgangspunten verder uit te diepen. Daarom werd een tweetal expertmeetings georganiseerd voor zowel geïnspecteerden, inspecteurs en andere deskundigen (zie bijlage 5). Voor deze bijeenkomsten werden, op basis van de uitkomst van de interviews, negen stellingen geïntroduceerd onder de eerder genoemde thema's:

- omgeving
- effectiviteit
- professionaliteit

Hieronder volgt een samenvatting van de stellingen en de reacties van het werkveld.

3.2.1 Thema 1 : De omgeving: de rol van de inspectie in het geheel.

Wat is de bijdrage van de inspectie aan het verbeteren van de kwaliteit van het archiefwezen? En daaraan gekoppeld wat zijn de andere spelers en wat is hun rol?

De discussie rondom dit thema ging vooral over de vraag hoe de archiefvormende overheden ertoe overgehaald kunnen worden om hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid waar te maken teneinde aldus bij te dragen in de verbetering van de kwaliteit van het archiefwezen.

De wet werd niet als belangrijkste instrument gezien om dit te bewerkstelligen, alleen met de wet kom je er niet. De inspecteurs zoeken naar mogelijkheden om de wet toe te passen in relatie tot:

- de schaalgrootte van een organisatie
- de keuzes die een archiefvormer zelf maakt

Er zullen dus andere middelen moeten worden ingezet, bijvoorbeeld een goede communicatie met het veld.

Dit neemt niet weg dat ook nu weer werd bevestigd dat de huidige wet- en regelgeving verwarrend en onevenwichtig ervaren wordt:

- soms gedetailleerd, soms kaderstellend
- sanctiemogelijkheden zijn niet aan alle inspecteurs voorbehouden
- meer nadruk op het cultuurbelang dan op het juridisch/administratieve belang

3.2.2 Thema 2 : Effectiviteit.

Hoe moet de inspectie gepositioneerd worden om het meest effectief te zijn? Is het mogelijk om onafhankelijk te inspecteren en tegelijkertijd verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de archieven. Moet de inspectie zelf ook de instantie zijn die kan interveniëren (sanctioneren)?

De meningen over dit onderwerp liepen niet ver uiteen. Een overgrote meerderheid van de aanwezigen konden zich vinden in het uitgangspunt dat er een dekkend systeem van toezicht en

interne controle wordt opgezet. Dat betekent dat op alle bestuurslagen een vorm van toezicht nodig is, dat dit toezicht gepositioneerd is in een hogere bestuurslaag en dat dit toezicht zich ook kan bedienen van sancties. De andere kant van toezicht vanuit een hogere bestuurslaag is de interne controle op dezelfde bestuurslaag zoals die nu wordt uitgevoerd door de gemeentelijke archiefinspecteurs en de provinciale inspecteurs in geval van de provinciale organen.

Bijgevolg kan toezicht op maat worden geleverd.

De kanttekeningen die worden gemaakt, zijn vooral van praktische aard:

- hoe moet dit georganiseerd worden op rijksniveau?
- definiëring van de gebruikte termen “onafhankelijkheid, toezicht en interne controle”
- mogelijke aansluiting bij andere toezichtorganen
- de noodzakelijke afstemming tussen het toezicht en de controle, vooral op het gebied van de gehanteerde normen, kennis en methoden.
- de wettelijke verankering

3.2.3 Thema 3: Professionaliteit

Hoe kan de inspectie qua professionaliteit verbeteren? Objectieve oordeelsvorming, proportioneel toezicht, het delen van kennis komen hier aan de orde.

Naast de persoonlijke vaardigheden die inspecteurs nodig hebben om het belang van goed informatie- en archiefbeheer over het voetlicht te brengen, zijn de ontwikkelingen in dit vakgebied van een zodanige aard dat daarnaast een steeds groter en gespecialiseerder kennisniveau wordt vereist. Dit kennisniveau ontwikkelt bij de archiefvormer met name op het gebied van de toepassing van de nieuwe communicatietechnologie. De inspectie zal daarop moeten kunnen blijven anticiperen. Dit roept niet alleen om gespecialiseerde actuele kennis op archivistisch gebied maar ook op bouwkundig, juridisch, methodisch/onderzoeksmatig/normerend en bestuurskundig gebied. Nauwe samenwerking en uitwisseling van informatie tussen controllers onderling is van onschatbare waarde om een hoogkennisniveau te bewerkstelligen.

De aanpak van dit aandachtspunt wordt gezien in:

- een landelijk expertisecentrum voor kennis van informatie- en archiefbeheer
- de wettelijke regelingen moeten meer nadruk op archiefvorming leggen
- een opleiding voor archiefinspecteurs

Op die manier kan niet alleen de archiefvormer zijn verantwoordelijkheid op informatie- en archiefbeheer pakken maar wordt ook een objectief toetsingskader neergezet.

4 Analyse

In de voorgaande hoofdstukken hebben we aangegeven wat de feitelijke situatie is met betrekking tot het archiefwettelijk toezicht, en welke opvattingen daarover in het veld leven. In dit hoofdstuk volgt een analyse van het geen uit het onderzoek naar voren is gekomen op basis van de drie eerder genoemde thema's: omgeving, effectiviteit en professionaliteit. Uit deze analyse komt een aantal knelpunten naar voren. Op basis hiervan presenteert de werkgroep in hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen.

4.1 Thema 1: De omgeving

Belangen en spelers

De Archiefwet beoogt door het stellen van eisen aan archiefbeheer vier belangen te waarborgen:

1. bedrijfsvoering,
2. verantwoording,
3. openbaarheid en
4. erfgoed.

Met het oog op die belangen is archiefwettelijk toezicht ingesteld.

Bij de archiefvormer, met name het management, leeft onvoldoende het besef dat die belangen en een betrouwbare informatievoorziening samenhangen. Daardoor is er onvoldoende sturing hierop. Bijgevolg zijn verbeteracties te vaak uitsluitend afhankelijk van de prikkel die van het (externe) toezicht uitgaat. In de praktijk leggen bestuurders en inspecties bovendien teveel nadruk op regelgeving en toezicht, en is er te weinig oog voor *andere spelers en factoren* die medebepalend zijn voor de kwaliteit van het informatie- en archiefbeheer.

Het accent bij de wetgever ligt teveel op erfgoedbelang, waardoor een logisch verband met de andere genoemde belangen uit het oog wordt verloren.

Het vergroten van het nalevingsniveau kan niet alleen bereikt worden door het houden van toezicht of het versterken van het toezicht. Versterking van de effectiviteit van het toezicht is mede afhankelijk van verbetering van een aantal randvoorwaarden die buiten het eigenlijke toezicht liggen.

Naleefbaarheid regelgeving

De regelgeving wordt als onhelder en moeilijk toetsbaar ervaren. De regelgeving is onevenwichtig doordat de huidige wetgeving zowel globale kaders als gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften omvat .

De sanctiemogelijkheden van de toezichthouder zijn beperkt en liggen veelal bij de bestuurders van de inspectie, alleen Gedeputeerde Staten op lagere overheid. De inspecties beschikken zelf niet over sanctiemogelijkheden. Alleen GS (lagere overheden) en de minister (centrale overheid)

beschikken over de archiefwettelijke mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing, respectievelijk het toepassen van bestuursdwang.

Wat het nut van sancties als zodanig betreft: in het algemeen geloven inspecteurs meer in overtuigen dan in afdwingen, maar ziet een deel wel het nut van sancties in heel specifieke gevallen. Het ontbreekt in veel gevallen echter aan een helder sanctiebeleid, waardoor een toezichthouder onvoldoende zekerheid heeft of sancties in voorkomende gevallen daadwerkelijk worden ingezet. Dat kan leiden tot een terughoudende opstelling van de toezichthouder en een neiging om escalatie te vermijden.

4.2 Thema 2: Effectiviteit

Toezicht en controle

Het toezicht op de naleving is niet consequent uitgewerkt in de Archiefwet (Aw). Waar de wet uitsluitend over toezicht spreekt, ontbreekt een onderscheid in *toezicht* (van een externe op een zorgdrager) en *controle* (in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de zorgdrager). Het onderscheid tussen toezicht en controle toont dat dit noch voor het toezicht nog voor de controle volledig dekkend en verplichtend is geregeld.

Toezicht

Het toezicht is in de Archiefwet niet dekkend geregeld. Het toezicht (van de provincie) op gemeenten en waterschappen richt zich zowel op de niet overgedragen als op de in een archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden. Er is geen toezicht op het archiefbeheer van de provinciale organen. Het toezicht op de in de archiefbewaarplaatsen berustende bescheiden van provincies en centrale overheid ontbreekt eveneens.

Controle

De controlefunctie is in de Archiefwet niet dekkend geregeld. De controlefunctie is in de wet uitgewerkt voor zover het betreft gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, maar is niet verplichtend. De provinciale inspecteurs zijn voor de provinciale organen interne controleurs. Voor de categorie 'Rijk' en 'overige overheidsorganen' regelt de wet geen controle. Waar controle wel aanwezig is, staat deze vrijwel altijd geïsoleerd van andere vormen van audit en controle bij het overheidsorgaan. Ten onrechte, want er liggen bijvoorbeeld nauwe relaties, zo niet overlap, met de onderzoeken die auditdiensten uitvoeren naar de aanwezigheid en betrouwbaarheid van verantwoordingsinformatie.

Uit het onderzoek komt sterk de wens naar voren dat het archiefwettelijk toezicht 'dekkend' is, dat wil zeggen voor alle overheidslagen op dezelfde wijze is geregeld, zowel voor als na overbrenging en zowel in de vorm van (extern) toezicht als in de vorm van (interne) controle. De werkgroep stelt vast dat de Archiefwet op dit punt niet consistent is.

Taken en rolopvatting

Uit het onderzoek is gebleken dat de reguliere inspectietaken door alle inspecties verricht worden, al is er sprake van grote verschillen in de accenten die daarbij gelegd worden. Daarnaast ziet een aantal inspecties ook advisering en feitelijke ondersteuning als hun kerntaak. Bij een deel van die inspecties is sprake van een duidelijke functiescheiding. In de praktijk is bij een ander deel van de zorgdragers waar een controlefunctie is, geen heldere afbakening tussen beleid, controle en uitvoering. In een aantal gevallen is er sprake van een combinatie van deze rollen in een persoon. Met als risico rolconflict en rolvervaging (vermenging toezicht, advies, ondersteuning).

Een deel van de toezichthouders / controleurs werkt planmatig en systematisch, een ander deel veel meer ad hoc. De opvatting dat structurele contacten met het veld essentieel zijn, wordt echter breed gedeeld. De kunst is dan om structurele contacten met het veld te onderhouden zonder dat rolconflict en rolvervaging optreedt.

De werkgroep stelt vast dat over de taken en rollen tussen de inspecties geen eenduidige opvatting bestaat, en stelt tevens vast dat op een aantal punten de taakopvatting afwijkt van de Kaderstellende visie op toezicht (scheiding van beleid, uitvoering en toezicht).

De effectiviteit van het toezicht in combinatie met het gebrekkige verantwoordelijkheidsgevoel van de archiefvormer voor informatie- en archiefbeheer is een kwestie van lange adem en vereist van de inspecteur dat hij/zij het thema voortdurend onder de aandacht van zorgdrager / beheerder houdt. De hechte contacten of de structurele relatie met de zorgdrager / beheerder brengt echter tevens het genoemde risico's van rolvervaging met zich mee.

Op dit moment opereren meer dan 50 gemeentelijke inspecties, twaalf provinciale archiefinspecties en een Rijksarchiefinspectie. Dat komt de effectiviteit en efficiency niet ten goede. Daarnaast biedt het geen waarborg dat in gelijke gevallen tot een gelijke oordeelsvorming wordt gekomen.

4.3 Thema 3: Professionaliteit

Methode en kennisontwikkeling

In de praktijk hanteren inspecties overeenkomstige inspectiemethoden. Slechts in een aantal gevallen zijn die methoden ook vastgelegd en beschreven. In veel gevallen is de methodiek alleen te herleiden uit staande praktijk. De werkgroep stelt vast dat de instrumenten die inspecties daarbij ontwikkelen zeer uiteenlopend zijn waarbij daarin nog nauwelijks sprake is van onderlinge afstemming. De werkgroep stelt tenslotte vast dat er grote verschillen bestaan in de interpretatie van normen. In het veld worden nuttige normensets ontwikkeld, de relatie met de formele regelgeving is echter onhelder, en daarmee ook de status van die normensets.

Als gevolg daarvan stelt de werkgroep vast dat als inspecties onderling worden vergeleken er geen sprake van is dat in gelijke gevallen tot gelijke oordeelsvorming wordt gekomen.

Ook is er grote mate van verschil in de mate van transparantie waarin inspecties werken.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd, representatief voor de opvattingen die in het veld leven over de gewenste oplossingsrichtingen. Deels wordt daarmee vooruitgelopen op de tweede fase van het onderzoek. Dit hoofdstuk bevelen we dan ook aan als opmaat voor de tweede fase van het onderzoek.

De kernvraag in dit onderzoek luidde:

Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's?

De werkgroep heeft deze vraag iets ruimer geïnterpreteerd en niet alleen gekeken naar samenhang en effectiviteit binnen het toezicht maar naar effectiviteit van het toezicht als zodanig. Versterking van het toezicht is wenselijk, maar is niet voldoende om tot een structurele verbetering van de kwaliteit van het archiefbeheer bij zorgdragers te komen. De werkgroep heeft daarom drie thema's gehanteerd bij de beantwoording van de vragen: omgeving, effectiviteit en professionaliteit. De vragen uit het plan van aanpak zijn op onderstaande wijze te verdelen over de drie thema's:

Omgeving	Effectiviteit	Professionaliteit
6a. Is inspectie het middel of zijn er adequatere middelen?	1. Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen?	2. Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen?
6c. Samenhang gewenst tussen toezicht op naleving en de doelmatige inrichting van het beheer?	3. Is toezicht op de overgebrachte archieven gewenst?	5. Hoe kan samenwerking met andere vormen van toezicht gestalte krijgen?
	6b. Moet toezicht zich beperken of ook breder zijn?	6f. Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig?
	6d. Kunnen toezicht en adviseren in één hand liggen?	

In deze conclusie wordt duidelijk dat werkelijke verbeteringen alleen bereikt kunnen worden door een combinatie van de volgende elementen:

- Omgeving
 - de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de zorgdrager
- Effectiviteit
 - een eenduidig, dekkend toezicht- en controlebeleid, sanctie- en escalatiebeleid
 - onafhankelijk gepositioneerd
 - kaderstellende regelgeving, uitvoerbaar en handhaafbaar
- Professionaliteit

- geïnstitutionaliseerde kennisopbouw, -ontwikkeling en –deling

5.1 Thema 1: De Omgeving

De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de zorgdrager

Effectieve naleving en handhaving vraagt meer dan een goede inrichting en kwaliteit van het toezicht zelf. Primair is goed archiefbeheer een verantwoordelijkheid van de zorgdragers. Zorgdragers zullen zelf tot een actievere invulling van hun verantwoordelijkheden moeten komen, hetgeen steviger dan nu in de archiefwetgeving moet worden verankerd via een verplichting tot, auditing, eventueel ingebed in toetsbaar kwaliteitsmanagement. Tegelijk zouden zorgdragers meer ruimte moeten krijgen invulling te geven aan de wijze waarop zij concreet aan de archiefwettelijke eisen voldoen.

De werkgroep stelt vast dat zorgdragers nog onvoldoende over interne controlesystemen beschikken om zelf vast te stellen in hoeverre hun archiefbeheer op orde is.

De deskundigheid en competenties die vereist zijn bij de zorgdrager zullen uit de gemeenschappelijke kennisbron moeten komen als genoemd onder het laatste thema Professionaliteit.

Aanbeveling 1

Zorgdragers dienen een controlefunctie in te richten, eventueel ingebed in een kwaliteitszorgsysteem voor de documentaire informatievoorziening.

Met een verplichte controlefunctie kunnen zorgdragers uitdrukkelijker aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid, en kan het toezicht efficiënter werken door over te schakelen op systeemtoezicht. Daarmee bedoelen we dat het toezicht zich primair richt op het interne controlesysteem van de zorgdrager om de kwaliteit van het archiefbeheer te borgen. Tevens kunnen de uitkomsten van controles betrokken worden in de beoordeling door de toezichthouder.

5.2 Thema 2: Effectiviteit

Een eenduidig, dekkend toezicht- en controlebeleid, sanctie- en escalatiebeleid

Door toezicht en controle te onderscheiden kan de toezichthouder in de praktijk overschakelen op systeemtoezicht wanneer een zorgdrager een controlesysteem heeft ingericht. Daarover kunnen wederzijds afspraken worden gemaakt. Gecombineerde of geïntegreerde controle zal het draagvlak en daarmee de effectiviteit van controles aanmerkelijk kunnen vergroten.

Aanbeveling 2

*(Extern) toezicht en (interne) controle principieel scheiden.
Het archiefwettelijk toezicht schakelt over naar systeemtoezicht (waar dat mogelijk is).*

Een dergelijke benadering kan al in de praktijk grotendeels worden toegepast. Om dit uitgangspunt extra te onderstrepen is een aanpassing van de Archiefwet nodig.

Op termijn tekent zich dan, naast een inspectieprogramma op basis van systeemtoezicht, de mogelijkheid af tot prioritering en kan het toezicht zich op basis van risicoanalyse concentreren op probleemgevallen en risicogebieden. Dat leidt tot 'proportioneel toezicht' als bedoeld in de Kaderstellende visie.

Zoals in de schema's in hoofdstuk 2 blijkt, is er geen toezicht op het informatie- en archiefbeheer van de provincies, en beperkt het toezicht op overgebrachte archiefbescheiden zich tot gemeenten en waterschappen. Dat is een ongewenste situatie. De werkgroep beveelt aan dat de functies toezicht en interne controle op alle overheden van toepassing worden, zowel voor als na overbrenging.

Aanbeveling 3

Het archiefwettelijk toezicht wordt dekkend geregeld, d.w.z. er wordt voorzien in toezicht zowel voor als na overbrenging.

Het sanctiebeleid verschilt nu voor de verschillende overheidslagen. De sanctiemogelijkheden waarover toezichthouders beschikken zijn beperkt. Sanctiebevoegdheid ligt bij de besturen van de toezichthouders. Er is in veel gevallen echter geen sanctiebeleid vastgelegd. Het is onduidelijk wat het beleid bij escalatie is, en beperkt daarmee de slagvaardigheid van de toezichthouder.

Aanbeveling 4

Het sanctiebeleid moet effectiever en consequenter worden uitgewerkt en vastgelegd.

Onafhankelijk gepositioneerd

Uitgaande van de criteria van de Kaderstellende visie is het archiefwettelijk toezicht niet eenduidig geregeld. Enerzijds bestaat het uit toezichthouders (provinciale inspecties op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen; Rijksarchiefinspectie op de centrale overheid met uitzondering van het ministerie van OCW). Anderzijds bestaat het uit controlefuncties (inspecteurs van gemeenten en waterschapsarchieven, provinciale inspecteurs voor zover het de eigen provincie betreft; Rijksarchiefinspectie waar het het ministerie van OCW betreft). Een onafhankelijke positionering draagt bij aan de legitimiteit van het toezicht, en maakt betere benutting sanctiemogelijkheden mogelijk. Het toezicht dient extern gepositioneerd te zijn, strikt gescheiden te zijn van beleid en uitvoering.

Het onderscheid dat in aanbeveling 1 wordt gemaakt geeft hierover helderheid. Uitgaande van dat model zijn Rijksarchiefinspectie en provinciale archiefinspecties voldoende onafhankelijk gepositioneerd. Voor de archiefinspecties bij gemeenten en waterschappen geldt dat deze dan gezien worden als controlefunctie, waarvoor de eisen aan onafhankelijkheid en scheiding van functies in veel mindere mate van toepassing is.

Aanbeveling 5

Er moet eenheid komen in het archiefwettelijk toezicht.

Kaderstellende regelgeving, uitvoerbaar en handhaafbaar

De huidige wetgeving bevat zowel globale kaders als gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften. Dat is onevenwichtig en leidt tot problemen zowel in naleving als handhaving. De praktijk van de zorgdrager is enorm in ontwikkeling onder invloed van met name techniek, dat de Archiefwet zelf niet aan legitimiteit inboedt, maar het toezicht in de huidige vorm wel.

Verdere uitgangspunten: in de wet moet het hele archiveringsproces als uitgangspunt worden genomen, gericht op de verschillende belangen (bedrijfsvoering, verantwoording, openbaarheid en erfgoed).

Zorgdragers kunnen hun kwaliteit verder borgen door het benutten van instrumenten als benchmarking en visitatie. Werd in aanbeveling 1 het accent meer gelegd bij de eigen verantwoordelijkheid van zorgdragers, met deze aanbeveling 8 ontstaat tegelijk voor zorgdragers de nodige ruimte om daaraan effectief vorm te geven.

Aanbeveling 6

De archiefwetgeving wordt aangepast tot een kaderstellende regeling.

5.3 Thema 3: Professionaliteit

Geïstitutionaliseerde kennisopbouw, -ontwikkeling en –deling

In Nederland is bij de zorgdrager als bij de inspecteurs grote behoefte aan een “body of knowledge” op het gebied van informatie- en archiefbeheer in het licht van de toezicht- en controle functie, de ontwikkeling van informatiebeheer in deze tijd en de gevolgen daarvan op de archivistische kennis.

Op basis van deze kennis kunnen vervolgens gemeenschappelijke normensets worden ontwikkeld.

Aanbeveling 7

Het bijeenbrengen van de benodigde kennisontwikkeling en – verankering (landelijk expertise centrum, incl. opleiding) voor goed informatie- en archiefbeheer, methoden en technieken en de bijbehorende competenties.

6 Tot slot

De werkgroep heeft in deze eerste fase uitsluitend tot taak gehad de situatie in kaart te brengen en te analyseren. De analyse uit het vorige hoofdstuk brengt de werkgroep tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Die aanbevelingen nemen onvermijdelijk al een voorschot op het tweede deel van het onderzoek, namelijk op welke een en ander kan worden verbeterd.

De werkgroep constateert dat in het veld van archivariissen en toezichthouders zorg bestaat over de kwaliteit van het archiefwettelijk toezicht, vooral voor de toekomst. Het is dringend gewenst om de nodige verbeteringen door te voeren. Zoals de werkgroep in dit hoofdstuk aangeeft liggen die verbeteringen voor een deel in de wijze waarop het toezicht feitelijk functioneert. Op dat terrein kunnen de inspecties zelf de nodige verbeteracties doorvoeren. Dat is echter niet voldoende. Ook op bestuurlijk niveau zullen de nodige maatregelen moeten worden getroffen. Enerzijds om een dekkend toezicht te kunnen bewerkstelligen, anderzijds om de zorgdrager op zijn eigen verantwoordelijkheid in de informatieketen te wijzen. Daarmee kan niet gewacht worden. De ontwikkelingen in de informatievoorziening gaan in een hoog tempo en zowel de zorgdrager als het toezicht dreigt zonder maatregelen de boot te gaan missen.

De werkgroep dringt er dan ook bij alle betrokkenen op aan om op korte termijn de tweede fase van het onderzoek te starten om de vraag 'hoe' de inspectiefunctie kan en moet worden verbeterd, te beantwoorden. Met als doel de vereiste structuurverbeteringen binnen een aanvaardbare termijn te realiseren. Dit rapport reikt daartoe de benodigde elementen aan.

Bijlagen

Plan van Aanpak	bijlage 1
Kernpunten uit kaderstellende visie op toezicht	bijlage 2
Interviews	bijlage 3
Vragenlijst	bijlage 4
Verslag Expertmeeting	bijlage 5

Bijlage 1 Plan van aanpak 'Organisatie Archiefinspectie'

Plan van aanpak onderzoek naar 'Organisatie Archiefinspectie', 14 september 2004

Opstellers: Harrie-Jan Metstelaars (RAD) en Vincent van der Ploeg (OCW - directie RZO)

Aanleiding

In de periode 1999-2000 is een brede bestuurlijke discussie gevoerd over het archiefbestel. Als resultaat daarvan heeft de staatssecretaris in 2001 een beleidsbrief aan de Kamer gestuurd *Interactief Archief*. Op basis daarvan is een convenant gesloten tussen de staatssecretaris cultuur, IPO, VNG en unie van waterschappen om enkele onderzoeken te doen. Eén van de onderzoeken betreft het hierboven genoemde naar kwaliteitsstandaarden voor publieke dienstverlening van archieven. Daarnaast is er ook een onderzoek aangekondigd naar de archiefinspectiefunctie; zie artikel 6 van het convenant. Dit onderzoek zou geformuleerd worden en starten nadat OCW het onderzoek naar het samengaan van de erfgoedinspecties *in het najaar van 2002* heeft afgerond. Anno 2003 is de deze fusie nog niet voltooid. Vanuit het veld is onlangs de wens geuit niet langer te wachten met de start van het onderzoek. Dit document beschrijft de achtergronden en aanpak van dit binnenkort uit te voeren onderzoek naar de archiefinspectiefunctie.

Situatieschets & enkele aandachtspunten

De Archiefwet schrijft voor dat overheden moeten zorgen voor een goed beheer van hun archieven. Dat beheer moet aan een aantal wettelijke regels voldoen. Provinciale inspecteurs onder bevelen van GS zien toe dat gemeenten en waterschappen die zorg ook volgens de regels uitoefenen. Ten aanzien van de andere overheden (rijk, provincies) bestaat een dergelijk extern toezicht niet. Wel is daar een intern toezicht op naleving van regels bij de archiefvorming door de lopende administratie. Dat interne toezicht is er ook bij de gemeenten en waterschappen. Het gebeurt daar door gemeente- en waterschapsarchivarissen, de toekomstige beheerders van die lopende administratie. Een gelijke constructie bestond ook bij het rijk. Het interne toezicht gebeurde vanuit de rijksarchieven (RAD), de toekomstige beheerders. Nu is dat de taak van een aparte Rijksarchiefinspectie (RAI). Het interne onderzoek bij de provincies gebeurt noch door de toekomstige beheerders (RAD), noch door de Rijksarchiefinspectie (RAI), maar door de provinciale inspecteurs. Al dit interne toezicht geldt dus alleen de lopende administratie, niet de historische archieven van rijk (beheerd door de RAD), provincie (beheerd door de RAD/RHC's) en gemeentes en waterschappen (beheerd door gemeente- en waterschapsarchieven).

Enkele aandachtspunten

Er is dus bij alle bestuurslagen intern toezicht op archiefvorming bij de lopende administratie. Dit toezicht is zeer versnipperd, rijksarchiefinspectie (ca. 10 fte), bij iedere provincie een inspectie (maximaal 2 fte) en bij ieder gemeentearchief (ca. 100) één inspecteur. Bij gemeenten en waterschappen zonder gemeente- of waterschapsarchivaris (40%) is geen intern toezicht. Gemeenten en waterschappen ondergaan extern toezicht of de voorgeschreven infrastructuur er is, zowel wat betreft de archiefvorming als de historische archieven. De vraag is of dit ten aanzien van de archiefvorming niet dubbel is. Of wordt er bij het interne onderzoek op andere dingen gelet dan bij het externe. Hebben beide andere vormen, methodes en doelen?.

Extern toezicht ten aanzien van de historische archieven bij gemeenten en waterschappen en niet bij het rijk.

Bij rijk en provincies is er geen intern toezicht op de archiefvorming door de toekomstige beheerders, maar bij de gemeenten en waterschappen wel.

Belangen

Twee belangen worden met de bestaande regelgeving en het toezicht op de naleving daarvan gediend:

Archieven zijn instrumenten van bestuur. Zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk.

Een deel van de archiefstukken hebben grote blijvende waarde als authentieke en betrouwbare historische en juridische bronnen. Ze moeten, ook wanneer ze hun directe waarde als instrument van bestuur verloren hebben, door iedereen blijvend kosteloos geraadpleegd kunnen worden in archiefbewaarplaatsen.

Twee andere belangen worden niet direct door de regelgeving en het toezicht gediend doch zijn terdege ook relevant:

Cultuurspreiding, dat wil zeggen dat een zo groot en breed mogelijk publiek op gevarieerde wijzen, met een aantrekkelijke presentatie en in samenhang met ander cultureel erfgoed met archieven en hun inhoud in aanraking kan komen.

Dat het archiefbeheer zo efficiënt mogelijk gebeurt (doelmatigheid).

Focus & Doelstelling

Uit de in situatieschets genoemde aandachtspunten en op basis van de genoemde belangen is nu een goed moment om te kijken hoe de archiefinspectiefunctie beter kan bijdragen aan het goed functioneren van het archiefstelsel.

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd vanuit de 'focus' dat het een bijdrage moet leveren aan het verbeteren van kwaliteit van het archiefwezen (vorming t/m bewaren) als geheel. Vanuit dit oogpunt zal nader naar de rol van het toezicht gekeken worden waarbij rekening houdend met de verschillende genoemde belangen.

Wat concreter samengevat is de vraagstelling:

Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's ?

Te beantwoorden vragen

Het onderzoek is tamelijk 'breed' van opzet. Het speelt op verschillende organisatieniveau's (van rijk tot gemeente en andere organisatie), richt zich op optimaliseren van in te zetten (toezicht)instrumenten om het functioneren van het archiefwezen te verbeteren. Uiteindelijk zal dit vertaald worden in een optimale organisatievorm voor de toezichtfunctie. Om beter inzicht te krijgen op wat voor soort vragen dit onderzoek zich wel (en niet) richt, zijn hier specifiek te beantwoorden vragen opgenomen.

In het convenant zelf (toelichting op artikel 6) zijn de volgende vragen opgenomen:

Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen? Hoever gaat ieder onderdeel? (handhaving, toezicht op uitvoering regelgeving, advisering, ontheffingen, specifieke taken zoals goedkeuringen, certificering, advies bij machtigingen en vernietiging).

Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen (normering, inspecties ter plaatse, rapportage, instrumentontwikkeling, andere methoden die een transparante en objectieve werkwijze bevorderen).

Is het gewenst dat ook voor de rijks- en provinciale archieven toezicht komt op de overgebrachte archieven. Hoever zou dit toezicht zich moeten uitstrekken (bijvoorbeeld uitvoering regelgeving, toetsen aan kwaliteitsnormen, toetsen uitvoering beleidsvoornemens) en van welke methoden zou dit toezicht zich moeten bedienen.

Is het gewenst dat er een landelijke inspectie komt? Uit de aard van de zaak zou dit gaan om het externe toezicht. Wordt de vraag bevestigend beantwoord, wat worden dan de bestuurlijke gezagsrelaties? Aan wie wordt gerapporteerd en verantwoording afgelegd? Wat zou de gewenste organisatorische en juridische vorm kunnen worden?

Hoe kan een samenwerking met andere vormen van toezicht zoals accountantsdiensten gestalte krijgen?

Naar aanleiding van enkele gesprekken zijn hieraan nog de volgende vragen toegevoegd:

Is toezicht in de huidige vorm (inspectie) het meest adequate middel om naleving van bestaande regelgeving te bereiken. Zijn er adequatere middelen?

Moet toezicht zich beperken tot naleving van regelgeving, of ook breder zijn (bijvoorbeeld dienstverlening, breed publiekbereik). Moet toezicht op dat bredere terrein dan ook in de vorm van inspecties gebeuren of zijn andere vormen (benchmarking, visitatie, monitoring) adequater?

In hoeverre is een zekere samenhang gewenst tussen toezicht op naleving van regelgeving en die op de doelmatige inrichting van het beheer?

In hoeverre kunnen toezicht uitoefenen op naleving van regels en adviseren over uitvoering van regelgeving in één hand liggen? Wanneer een zekere scheiding gewenst is, hoe kan dan toch in advisering van verantwoordelijke overheden en beherende instellingen worden voorzien?

Wanneer één landelijke inspectie niet gewenst is, welke vormen van samenwerking zijn dan toch nodig?

Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig? Op welke deskundigheid moet de inspecteur kunnen terugvallen? Hoe kan die het beste georganiseerd worden?

Randvoorwaarden

Bij de uitvoering van het onderzoek wordt rekening gehouden met de volgende randvoorwaarden: Kaderstellende visie op toezicht (kabinetsstandpunt), waarin diverse zaken zijn opgenomen zoals: onafhankelijke oordeelsvorming en heldere bestuurlijke verhoudingen, het draagvlak binnen de diverse overheidslagen, nastreven van een eenduidige manier werken door inspectie(s).

Plan van aanpak

Fasering van het onderzoek: twee hoofdstappen - procesbeschrijving

Volgens het convenant zou dit archiefonderzoek starten na afronding van het onderzoek naar de fusie van de erfgoed inspecties. Dit fusieproces is vertraagd en zal waarschijnlijk rond eind 2004 gereed. 'Het veld' wil toch graag van start wil gaan i.v.m. een aantal aandachtspunten die nu als 'knelpunten' ervaren worden. Om zo min mogelijk te interfereren met het fusieproces wordt voorgesteld om het onderzoek in 2 fasen uit te voeren, nl:

Fase 1:

Nagaan WAT, en volgens wat voor soort methoden geïnspecteerd moet worden.

Fase 2:

Nagaan HOE, e.e.a. dan het beste organisatorisch ingericht kan worden; één landelijk archiefinspectie?

Ieder fase wordt hieronder uitgewerkt; fase 1 in behoorlijke detail, fase 2 op hoofdlijnen omdat de aanpak daarvan afhankelijk is door de resultaten en ervaringen uit fase 1.

Fase 1: WAT te inspecteren?

Opstellen plan van aanpak & akkoord door convenantpartners

Huidige situatie in kaart brengen:

Verzamelen van kernvragen & 'additionele aandachtspunten'; om na te gaan of/hoe deze plaats in dit onderzoek; kernpunten verzamelen uit relevante documentatie (zie bijlage 1 met lijst te gebruiken documenten; bestaande informatie zal zo veel mogelijke benut worden om 'overbodige' bevraging te vermijden.)

'Verkennde' interviews met beperkt aantal betrokkenen:

met o.a. DCE/RAD, BZK, RAI, enkele provinciale inspecteurs, VNG, enkele/vertegenwoordiging gemeente, enkele/vertegenwoordiging Waterschappen, enkele van ZBO's.

Opstellen & houden van gerichte enquête, in principe aan alle belangrijkste betrokkenen:

inventarisatie van taken, werkwijze, methodieken en kwantitatieve gegevens over tijdbesteding / mate waarin toezicht 'dekkend' is.

Opstellen van beknopte rapportage met 'foto van huidige situatie'.

Toezening rapportage 'foto van huidige situatie' aan betrokkenen, ter voorbereiding van komende workshop.

De begeleidinggroep heeft de wens om de aanpak van de hieronder genoemde workshops 'breder' te trekken. Als suggestie wordt een symposium gegeven waarin gegeven wordt om verder

mogelijkheid om te reageren en in discussie te gaan. Tevens wil de begeleidingsgroep graag dat de bestuurslagen betrokken worden in de discussie via bestuurlijk overleg. De werkgroep doet voorstel aan de begeleidingsgroep hoe deze wensen in dit plan van aanpak verder in te passen.

Van huidige naar gewenste situatie:

Workshop (hele dag, degelijk voorbereid);

met stevige vertegenwoordiging van belangrijkste betrokkenen (draagvlak)

1e helft: presentatie van rapportage 'foto van huidige situatie'; herkenbaar voor iedereen?

Opvallende zaken, probleemgebieden?

2e helft: creatief verzamelen van ideeën ter verbetering; gewenste situatie m.b.t. vraag welke aspecten van het archiefwezen kunnen op welke manier verbeterd worden, voor welke aspecten is toezicht het aangewezen middel, welk soort methoden zijn gewenst.

Uitwerking van resultaten uit workshop in 'optie-rapport'. Hierbij zullen ook inzichten en kaderstellende visies op het gebied van toezicht worden verwerkt. Bij de uitwerking worden diverse opties uitgewerkt:

enerzijds: optimaal functioneren van inspectiefunctie conform de kaders van de huidige archiefwet

anderzijds: wat de consequenties zijn voor de huidige regelgeving wanneer men een optimaal functionerende inspectiefunctie wil realiseren (de begeleidingsgroep vindt deze vraag zeer relevant)

NB: De begeleidingsgroep is van mening dat de regels naar aanleiding van het archiefbesluit voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten kunnen worden.)

Toezending van 'optie-rapport' aan betrokkenen.

Gewenste situatie: besluitvormingsfase

Workshop (halve dag) met stevige vertegenwoordiging van belangrijkste betrokkenen, bij voorkeur ook mensen op bestuurlijke niveau.

Presentatie van 'opties', bepalen van draagvlak/keuze voor bepaalde optie(s) en voorstellen.

Opstellen rapportage: 'gewenste situatie' m.b.t. gewenste aspecten/onderwerpen waarop toezicht gewenst is, gewenste soort methode en verbetervoorstellen die beter niet door een 'toezichthouder' uitgevoerd moeten worden.

Toezending rapportage 'gewenste situatie' aan betrokken + besluitvormers.

Formele besluitvorming over de 'WAT'-vraag. Het bestuurlijke niveau zal in de aanloop tot dit besluit al betrokken moeten zijn.

Fase 2: HOE te inspecteren - organisatorische invalshoek (wie doet wat?) - op hoofdlijnen -

De resultaten uit fase 1 over 'WAT' te inspecteren (en WAT op via andere manieren vorm te geven) zijn het startpunt om antwoord te geven op de mogelijke organisatorische uitvoering en implementatie daarvan. De precieze aanpak zal na afronding van fase 1 bepaald worden. Zover nu kan worden overzien, zijn de volgende hoofdstappen waarschijnlijk:

Opstellen plan van aanpak fase 2 & akkoord door convenantpartners

Interviews met belangrijkste betrokkenen over organisatorische vraagstukken; inventariseren van ideeën en voorstellen

Workshop met stevige vertegenwoordiging van belangrijkste betrokkenen;

presentatie van een aantal opties, o.b.v. interviews

aanscherpen en zo mogelijk uitbreiden van organisatorische opties (divergeren)

beoordelen, benoemen voor/nadelen van diverse opties (convergeren); indien mogelijk zoeken van consensus

Opstellen 'optierapport-organisatie' met concrete voorstellen waarbij ook mate van draagvlak en haalbaarheid aangegeven is.

Toezending 'optierapport-organisatie' aan betrokkenen en besluitvormers.

Overleg met besluitvormers & besluitvorming

Opstarten en uitvoeren implementatietraject (weer een volgende fase, nader uit te werken)

Project organisatie: voor Fase 1

Opdrachtgever:

OCW-DCE (Conform afspraken in convenant - artikel 6)

Gedelegeerd opdrachtgever:

Ambtelijke begeleidingsgroep vanuit convenant-partijen met door hen allen geaccepteerde onafhankelijke voorzitter. Gezien inventariserend karakter heeft begeleidingsgroep gekozen voor Vincent van der Ploeg als functioneel voorzitter (hij is tevens projectleider werkgroep).

Contactpersoon vanuit de begeleidingsgroep (als eerste aanspreekpunten voor werkgroep):

Harrie-Jan Metselaars

Uitvoering door werkgroep (maximaal 5 personen):

Vincent van der Ploeg (projectleider-'expert' OCW),

Marry Molenaar (Hoofdinspecteur Rijksarchiefinspectie),

Ria van den Heuvel (Archiefinspecteur Provinciale Archiefinspectie)

Margriet van Gorsel (Gemeentelijk Archief Rotterdam)

Experts van andere organisaties o.a. RHC, UvW en 'toezichtgenieters' worden naar behoefte op ad-hoc basis benaderd voor medewerking

Timing (grofweg)

Fase 1 – start: september 2004

Fase 1 – eind: februari 2004

Fase 2 – start: maart 2005 (deels afhankelijk van lopende fusie erfgoedinspecties)

Fase 2 – eind: juli 2005

Personele inzet & kosten (inschatting): voor Fase 1

Ambtelijke begeleidingsgroep:

enkele bijeenkomsten voor oa. voortgangsbespreking, bespreken resultaten ed.

Contactpersoon namens begeleidingsgroep:

besprekingen, eventueel diverse zaken uit zoeken: totaal 3 - 5 mandagen

Werkgroepleden:

Totaal grofweg over alle leden samen: 40-50 mandagen

Diverse leden uit 'het veld', t.b.v. 'expertmeetings'

één tot enkele dagen per persoon

Kosten:

Alle betrokken zullen op basis van 'gesloten beurzen' meewerken.

Wel een bescheiden budget regelen voor:

Facilitaire zaken rondom enquête, workshops ed.

Eventuele communicatieve acties

Eventuele inhuur van externe op ad-hoc basis (totaal enkele dagdelen, wordt nog niet voorzien)

Grofweg: 10.000 Euro. (Dit bedrag wordt nog nader bezien)

Bijlage 1 (Plan van aanpak): Te gebruiken documenten

Convenant archieven 2002

Wet- & regelgeving (Archiefwet, Archiefbesluit, ministiriële beschikkingen)

Jaarverslag RAI - Rijksarchiefinspectie

Jaarverslagen Prov. inspecteurs, zover aanwezig

Bevindingen ACT II m.b.t. Rijksarchiefinspectie (Ambtelijke commissie toezicht II)

Interactief archief

Handvest Dienstverlening (ten aanzien van raadpleging in bewaarplaatsen)

Kaderstellende visie op toezicht (kabinetsstandpunt)

Inzichten: ontwikkelingen op het gebied van toezicht, bv: zgn. 'Integrale' en 'Proportionele' toezicht

Verslagen van 'interactief archief'

Bevindingen van de 'Utrecht-bijeenkomst'

Salverda, drs. J. Zorg(en) voor en over een goed archiefbeheer.

Zutphen, 2004.

Bijlage 2 (Plan van aanpak): Lijst met te bevragen personen/organisaties en belanghebbenden

Alle (overheid)organisaties die archieven vormen welke voor publiek van belang kunnen zijn

Bestuurders van die organisaties (de uiteindelijk verantwoordelijken voor archiveringsproces)

RAI - Rijksarchiefinspectie (ong. 10 fte)

Provinciale inspecteurs (ong. 1-2 per provincie)

Gemeentelijke archivaris/inspecteur (totaal ong. 100 in Nederland)

Rijks archivariissen; beheerders van de archieven van het Rijk (RAD)

Gemeentelijke archivariissen; beheerders van gemeentelijke (en streek-)archieven

BZK-info beleid ed

OCW - cultuurbeleid ed (DCE & RAD)

Bijlage 2 Kernpunten uit kaderstellende visie op toezicht

Korte samenvatting normenkader n.a.v. Kabinetsstandpunt 'Kaderstellende visie op toezicht'

Heldere en duidelijke sturingsvisie en bestuurlijke verhoudingen;

- onafhankelijke positionering van beleid en uitvoering
- rechtstreekse toegang tot politiek of eindverantwoordelijk management

Toezicht heeft wettelijke basis

Functie en bevoegdheden toezichthouder zijn in balans

Helder toezichtbeleid (vanuit de Minister), goede keuze voor methodieken

Duidelijke definiëring van 'producten' van toezicht en informatie aan Minister

Duidelijkheid over specifieke toezichttaken per bestuursorgaan:

- geen overlap, 'witte vlekken' moeten bekend zijn,
- bewuste keuze voor eventuele extra taken
- bij extra taken: duidelijke functiescheiding indien nodig (bv. verlenen machtigingen vs controle)

In- of externe positionering; overwogen keuze maken o.b.v. specifieke situatie

Extern positioneren: nadeel is verminderde ministeriële verantwoordelijkheid, voordeel is waarborging grotere onafhankelijkheid van politieke bemoeienis.

Niet extern: als bestuurlijke verhoudingen dit niet toelaten, als normenkader nog niet uitgekristalliseerd is.

Verder rekening houden met de aard en omvang van de toezichttaak.

Tot objectieve feitelijke vaststelling kunnen komen.

Onafhankelijke oordeelsvorming, ook herkenbaar voor burgers, belanghebbenden en parlement.

Helder sanctiebeleid.

Inspelen en aansluiten op Europese regelgeving en ontwikkelingen

Personeelsbeleid afgestemd op het werk als toezichthouder

Aandacht voor 'zachte kant' (niet inhoudelijke zaken) van het toezicht

Benutten van instrumenten van 'horizontaal' toezicht door gebruikers en belanghebbenden

Gebruiken van resultaten van instrumenten van interne controle/kwaliteitssystemen bij de onder toezicht staande organisaties.

Bijlage 3 Interviews

De interviews zijn gehouden op de volgende wijze:

Provinciaal archiefinspecteur met:

- Archivaris kleine streekarchiefdienst (streekarchief Bommelerwaard)
- Archivaris van Historisch Centrum middelgrote stad (Leeuwarden)

Rijksarchiefinspecteur met:

- Inspecteur grote gemeente (Den Haag)
- Provinciaal archiefinspecteur van Drenthe

Gemeentelijk archiefinspecteur met:

- Provinciaal archiefinspecteur van Gelderland
- Eén rijksarchiefinspecteur

'Zelf'-interviews:

Werkgroepleden hebben zelf voor 'hun' inspectieniveau ook de vragenset inhoudelijk uitgewerkt, zodat die gegevens ook als input gebruikt kunnen worden.

Bijlage 4 Interview - checklist met onderwerpen

Enkele opmerkingen vooral:

Dit is een checklist voor de interviewer als leidraad om het gesprek te voeren

Bevindingen kunnen (gedeeltelijk) op deze lijst worden aangekruist / gevinkt.

Uitgangspunt is het gehele archieveringsproces: belangrijk is ook om steeds goed aan te geven op welke procesonderdelen acties betrekking hebben.

Geïnterviewde persoon: _____

Werkzaam bij organisatie: _____

nr thema vraag subvraag

A. INTRODUCTIE

Aanleiding voor dit interview: convenant - herbezinning op inrichting & organisatie van archiefinspectiefunctie

Fase 1: WAT - welke toezicht is zinvol (tot voorjaar 2005)

Fase 2: HOE - organisatorische invulling (vanaf voorjaar 2005)

Met wie worden interviews gehouden: beperkt aantal bij toezicht-uitvoerders bij Rijk, Provincie en gemeente.

Wat wordt met resultaten gedaan: huidige situatie in kaart brengen, als input voor workshop met 'het inspectieveld'

a. als input voor workshop met 'het inspectieveld'

b. suggesties / ideeën worden meegenomen in beeldvorming over 'gewenste rol toezicht'

B.1 DE DIV-ORGANISATIE VAN GEÏNSPECTEERDE(N)

1 Rijk / provincie / gemeente / waterschap / anders nl:

 Kerngegevens organisatie van de DIV
 (verantwoordelijkheden, structuur, aansturing)

2 Enkele kenmerken gehele organisatie:

 indicatie fte's totale organisatie

 indicatie fte's DIV-functies

 andere kenmerken ...

Welke organisatie (of afdeling) voert deze werkprocessen uit ?
Beheer: centraal / decentraal georganiseerd
Positionering onder
Omvang (in fte's)
Personeel DIV-werkzaamheden
Financien; waarvan ...?
Beleid tav DIV (beleidsplanning, evaluatie)
Regelingen en procedures
Planning en control (planning en verantwoording, kengetallen, kwaliteitszorg, normering ed)

B.2 DE ORGANISATIE WAARVAN DE ARCHIEFINSPECTIE ONDERDEELVORMT

- 3 Rijk / provincie / gemeente / waterschap / anders nl:
- 4 Enkele kenmerken gehele organisatie:
fte's totaal
andere kenmerken ...
- 5 Uw organisatie onderdeel, afdeling m.b.t. inspecteren / toezicht houden
inspectie functie wel / niet gecombineerd met uitvoerende afdeling
positionering onder
omvang (in fte's)

C. UW FEITELIJKE TAKEN EN WERKZAAMHEDEN

Waar ik een vraagteken bij gezet heb, nog vaststellen of dit überhaupt een mogelijke of feitelijke taak is.
Voor de zekerheid ook ondersteunende taken opgenomen. Niet zeker of we daar iets over willen weten.

- 10 Primaire taken:
monitoren (waarnemen, geen oordeelsvorming)
inspecties

- onderzoek (=niet op individuele geïnspecteerden gericht, maar thema bv als invalshoek)
- voorlichting aan het veld (extern)
- beleidsadvisering (intern)
- wettelijke adviesplicht (gehoord de archiefinspecteur)
- goedkeuring verlenen (bv bouwplannen archiefbewaarplaatsen)
- verstrekken van machtigingen?
- vergunningverlening?
- structureel of ad hoc overleg met geïnspecteerden
- uitvoeren van audits
- beoordelen van interne audits
- advisering aan geïnspecteerde over realisatie
- aanbevelingen of oplossen knelpunten, individueel of in commissie- of werkgroepverband
- ondersteunende diensten verlenen bij optimaliseren beheersprocessen

11 Ondersteunende taken (indeling arbitrair):

- jaarplan opstellen
- jaarrapportage opstellen
- instrumentontwikkeling (vragenlijst, modelrapportage etc)
- interne kwaliteitszorg
- kennisontwikkeling (opleidingen, kennis delen)

12 Bij welke organisaties houdt u toezicht ?

- Ministeries
- ZBO's
- Provincies
- Gemeenten
- Waterschappen
- Anders ... nl ..
- Wat is de omvang van uw toezichtsveld:

Aantal zorgdraggers
Aantal inspectiepunten
Anders:
Heeft u daarvan een volledig overzicht?

13 Manier van werken:

Werkt u samen met andere in- of externe organisaties ?
Welke ?
M.b.t. welke onderwerpen / vraagstukken ?

D. INZOOMEN OP TOEZICHT

(NB: Kernvragen: op welke wijze houdt men toezicht, waarop, hoe, welke gesprekspartners, welke werkprocessen, waarom zo (risico's), resultaten van toezicht, voor wie, effecten.)

20 Op welke aspecten let u bij het houden van toezicht (open vraag):

Organisatie
Zorg- en beheersplicht algemeen:
Interne regelgeving
Externe regelgeving
Planning en control
Doelmatigheid DIV
Processen
Kwaliteit archiveringsprocessen in relatie tot werkprocessen
Meerwaarde voor de werkprocessen
Beheersmaatregelen oiv mandatering, delegatie en dienstverleningsovereenkomsten
Aanschaf en beheer RMA
Registratie van documenten
Dossievorming en dossierbeheer
Waarborgen materieel beheer
Besluitvorming en realisatie archiefruimten

Idem archiefbewaarplassen
Vervanging
Voorzoningen bij reorganisatie, taakoverdracht ed
Selectie-instrumentarium
Selectie en vernietiging
Overbrenging
Producten
Volledigheid en authenticiteit archiefbescheiden
Toegankelijkheid bescheiden en dossiers
Aanwezigheid en kwaliteit bestandsregistratie
Beschikbaarheid bescheiden en dossiers
Functionele eisen RMA
Selectielijsten: vorm, volledigheid/actualiteit
Materiële staat gegevensdragers
Kwaliteit archiefruimten
Kwaliteit archiefbewaarplassen
Toetsing over te brengen archiefbestanden
(toegankelijkheid, volledigheid, mat. Staat)

- 21 Hoe doet u dat:
Inzichten via gesprekken en/of feitelijke toetsing?
Prioriteiten stellen (jaarprogramma ?)
(NB: is er 'apart' toezicht op 'het beheer' vs 'de zorg'??; dit zou uit de feitelijke werkzaamheden moeten blijken ..)
- 22 5 Welke normen (regelgeving/wetten) ligt aan het toezicht op 'de uitvoering/beheer' ten grondslag
zie ook A4-tje met wetten e.d. door Ria van den Heuvel:
Archiefwet 1995, aanpassing AW aan 3e tranche
AWB per 1/1/98: onderscheid zorg en beheer
- Zorg Toezicht op zorg - gemeenten, waterschappen,
politie(wet) en besluit beheer regionale politiekorpsen

Provinciale archiefverordening (voor alle provincies
gelijk ?) - aanstelling archiefinspecteur onder gezag
GS

Bestuursdwang door GS

beheer

Gemeenten en waterschappen, toezicht door (niet
verplichte) archivaris + Politie

Provincie - door prov. Archiefinspecteur, eind
verantw. Bij griffier

Rijk - beheer recente archieven, niet op historische
archieven.

23 6 Welke methodieken worden gebruikt bij het toezicht op 'de uitvoering/beheer'

24 Wat levert uw (toezicht) werk op; tot welke 'producten/output' leidt dat

25 Aan wie rapporteert u ? Wat ?

Bestuurder - politiek

Top - management (SG, Griffier, Gemeente
Secretaris, anders ..)

Betreffende organisatie-onderdeel zelf

E.1 WAT ZIJN FORMEEL GEZIEN UW TAKEN

(Vergelijking van feitelijke werkzaamheden met wat formeel verlangd wordt)

30 Wat is uw formele taak

31 Waar is dit omschreven

32 Door wie is dit zo bepaald

33 Wat verwachten de bestuurders van u

34 Heeft u het gevoel dat u aan de verwachtingen van uw bestuur kunt voldoen? Zo nee, waar zitten dan de knelpunten?

E.2 KARAKTER VAN UW ROL

35 Welke vd onderstaande rollen geeft uw huidige werkwijze het beste weer? (max. 3)

(Ontleend aan onderzoek Joost Salverda; geschikt als controlevraag overrollen)

Uitvaardiger
Waarnemer
Mentor
Faciliteerder bij de uitvoering
Dienstverlener
Faciliteerder van middelen / infrastructuur
Monitor
Waakhond
Afdwinger
Auditor

F. EFFECTIVITEIT ('IST-situatie')

- 40 Hanteert u voor het inspectieproces kwaliteitsnormen of outputnormen?
- 41 In hoeverre bewaakt uw bestuur de kwaliteit van het inspectieproces? Op welke wijze?
- 42 Kunt u uw werk naar uw gevoel naar behoren uitvoeren? Welke knelpunten ervaart u dan?
- 43 Ziet uw organisatie inspectie als instrument tot kwaliteitsverbetering?
- 44 Wat is het effect van de huidige manier van werken
- 45 Stel: Er is geen toezicht meer: wat gebeurt er dan ?
- 46 6-MM Worden sanctie / maatregelen genomen bij geconstateerde tekortkomingen. Om welke soort sancties/maatregelen gaat het dan.

G. TOEKOMSTGERICHT: WAT ZOU ER IN UW OGEN VERBETERD MOETEN WORDEN

- 50 Ter verbetering van het hele 'archieveringsproces'(van vorming tot vernietiging of opslag)
- 51 Welke belangrijke ontwikkelingen ziet u voor de komende (10) jaren ? (bv digitalisering ?)
- 52 Hoe ziet de optimale rol van 'toezicht' er uit?
- 53 Op welke wijze zou u de kwaliteit van het inspectieproces willen borgen?
- 54 Zou u een andere rol willen vervullen dan u nu doet (zie E.2)
- 55 Andere ideeën / suggesties ?

DANK VOOR HET INTERVIEW

Bijlage 5 Verslag Expertmeeting archiefinspectiefunctie

Datum : donderdag 19 mei 2005

Aanwezig :

Ochtendsessie

Petra v.d. Broek	Ministerie van OCW, Toezicht en Handhaving (technisch voorzitter)
Rob Kramer	Rijksarchiefinspectie (lid werkgroep)
Ria van den Heuvel-Habraken	Provincie Noord-Brabant en Provincie Limburg (lid werkgroep)
Margriet van Gorsel	Gemeentearchief Rotterdam, (lid werkgroep)
Els v.d. Bent	Gemeentearchief Rotterdam
Tom van den Berg	Gemeente Waterland
Jetske Dijkstra	Provincie Groningen
Rolf Hage	's-Hertogenbosch
Marian Hanzens	Havenbedrijf Rotterdam
Marja van Heese	Ministerie van OCW, Erfgoedinspectie
Rienk Jonker	Groninger archieven
Ingmar Koch	Provincie Noord-Brabant
Emile Kretzschmar	Provincie Zuid-Holland
Roger Ritzen	Waterschap Veluwe
Kees Schabbing	Provincie Noord-Holland
Erik Baas	Provincie Noord-Brabant
Hellen Heskes	Rijksarchiefinspectie
Paula Colenbrander	directie Cultureel Erfgoed, Ministerie van OCW

Middagsessie:

Petra v. Lange	Ministerie van OCW, Toezicht en Handhaving (technisch voorzitter)
Petra v.d. Broek	Ministerie van OCW, Toezicht en Handhaving
Rob Kramer	Rijksarchiefinspectie (lid werkgroep)
Ria van den Heuvel-Habraken	Provincie Noord-Brabant en Limburg (lid werkgroep)
Margriet van Gorsel	Gemeentearchief Rotterdam, (lid werkgroep)
Bennie te Vaarwerk	Provincie Gelderland
H. Jonker	Provincie Groningen
Ted de Bruijn	Gemeente Dordrecht
Irmgard Broos	Provincie Utrecht
Rutger Suir	Provincie Noord-Brabant
Jan van der Starre	Rijksarchiefinspectie
Marianne Loef	Provincie Noord-Holland

Na een korte kennismakingsronde wordt volgt de aanleiding tot deze expertmeeting, het proces en de inrichting van vanmorgen kort toegelicht.

De discussie wordt gevoerd rond een drietal thema's. Elk thema wordt door werkgroeps lid geïntroduceerd aan de hand van een drietal stellingen. De deelnemers wordt eerst gelegenheid gegeven om een oordeel te vellen of de stelling te becommentariëren. Daarvoor worden 3 kleurcodes gehanteerd: roze = oneens, blauw = eens, geel = commentaar

Thema 1 : Rol van de inspectie in het geheel.

Wat is de bijdrage van de inspectie aan het verbeteren van de kwaliteit van het archiefwezen? En daaraan gekoppeld wat zijn de andere spelers en wat is hun rol?

(Rob Kramer)

Stelling 1

Teveel toezicht maakt zorgdragers lui ...

Schatting Roze : Blauw = 51 : 49

- Lichte meerderheid tegen de stelling, zeker tegen eerste deel.

Commentaar/punten van discussie:

- Degenen die vinden dat Aw tot actieve zorg moet verplichten, wijzen ook op de maatregelen uit stelling 2 en 3. Alleen met een wettelijke eis kom je er niet.
- Niettemin: geen gedetailleerde, maar kaderstellende regelgeving. Ook om rekening te kunnen houden met de schaalgrootte van de organisatie.
- Andere opmerkingen:
 - a. geef zorgdragers tegelijk ook meer speelruimte in de wijze waarop ze de regels naleven.
 - b. Meer sanctiemogelijkheden nodig. Suggestie: belonen als zorgdrager excelleert.
- Creëer geen afhankelijkheid. Je vraagt iets, wat eigenlijk een kwestie is van behoorlijk bestuur. Verantwoordelijkheid kun je niet afdwingen.
- Wat nodig is, is bewustwording bij zorgdragers. Wij moeten overtuigen. Thema moet hoger op de agenda.

Stelling 2

De regels deugen niet, maar de inspectie is prima op orde.

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30

Commentaar/punten van discussie

- Meesten zijn tegen de stelling. De regels kunnen zeer zeker beter, maar het belang is als verbeteractie relatief.
- Regelgeving meer kaderstellend maken.
- Toezicht is niet alleen van goede regels afhankelijk. Overschat de rol van regelgeving niet.
- Communicatie met het veld is wezenlijker.
- Ook hier wordt op noodzaak sanctiemogelijkheden gewezen. Het management van de zorgdrager zou archivering namelijk niet alleen vanuit het oogpunt van een adequate bedrijfsvoering moeten beschouwen. In dat opzicht zijn voorlichting en inspecteren (sancties) een 'bittere' noodzaak.

Anderen menen dat het bewustzijn en de deskundigheid bij de zorgdrager juist kunnen worden vergroot door hen via regels aan te spreken. Huidige regels hoeven daarvoor niet te worden veranderd. Het vakgebied moet zelf afdwingen dat archivering bij de zorgdrager een hogere prioriteit krijgt.

Stelling 3

De regels zijn in orde, de handhaving ervan en het toezicht op archieven gaan prima.

Schatting Roze : Blauw = 55:45

Commentaar/punten van discussie:

- Denk bij ondersteuning vooral aan schaalgrootte: grote organisaties kunnen zich veel beter redden.
- Deze maatregel uitdrukkelijk in combinatie met maatregel uit stelling 1 plus meer sanctiemogelijkheden.

Thema 2 : Effectiviteit.

Hoe moet de inspectie gepositioneerd worden om het meest effectief te zijn? Is het mogelijk om onafhankelijk te inspecteren en tegelijkertijd verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de archieven. Moet de inspectie zelf ook de instantie zijn die kan interveniëren (sanctioneren)?
(Margriet van Gorsel)

Stelling 4

Toezicht is onafhankelijk gepositioneerd en onafhankelijk in haar oordeel. Dit toezicht wordt uitgeoefend door een hogere bestuurslaag (inclusief sanctionering).

Schatting Roze : Blauw = 50:50 (7 adhesiebetuigingen)

Commentaar/punten van discussie:

- Het woord positionering behoeft toelichting: hiermee wordt niet bedoeld de organisatorische positionering maar de verwijzing naar de verschillende bestuurslagen.
- Wat doen we met het externe toezicht bij de hoogste bestuurslaag? Kan het ook een andere bestuurslaag zijn? Volgens sommigen wel.
- Waarom niet echt onafhankelijk, los van de bestuurslagen?
- Probeer aan te sluiten bij overige toezichthouders.

- Vraag: verdwijnt dan de gemeentelijke archiefinspectie?
- Eens, indien er optimaal wordt geadviseerd aan de archiefvormer.
- bestaat onafhankelijkheid?

Over het algemeen kan iedereen hier mee leven, zeker als een aantal vraagpunten worden opgelost in de uitvoering zoals, het toezicht bij het Rijk, aansluiting bij andere toezichtorganen, definiëring onafhankelijkheid.

Bijzondere aandacht is nodig voor het gevoel van "verlies" o.a. bij provinciale inspectie op het eigen niveau.

Daarnaast wordt opgemerkt dat borging van de kwaliteit van archivering (intern) samenhangt met inzet van inspectie (extern); een lage kwaliteit van archiveren vergt een intensievere inzet op inspectie. Bovendien wordt de vraag opgeworpen wie er voor archivering verantwoordelijk gehouden kan worden. Het lijkt noodzakelijk om bij de zorgdragers beter onder het voetlicht te brengen wat de achterliggende doelen zijn die met wet en regelgeving worden beoogd (meer samenhang in de informatievoorziening dus).

Stelling 5

Interne controle is onafhankelijk gepositioneerd in haar "eigen" bestuurslaag en onafhankelijk in haar oordeel, los van beleid, advisering en uitvoering (exclusief sanctionering).

Schatting Roze : Blauw = 60 : 40

Commentaar/punten van discussie:

- Indien onafhankelijk toezicht goed is neergezet, is interne controle minder nodig, dit zal dan meer gaan in de richting van advisering; interne controle los van advisering?
- Bestaat onafhankelijkheid, wanneer je in je "eigen" bestuurslaag opereert?
Suggestie: plaats de interne controleur bij een ander (dienst)onderdeel vanwege mogelijke conflicterende belangen tussen relatiebeheer en de inspectietaken.
Of anders: inspectie zoals de Rekenkamer?
- 14 adhesiebetuigingen, maar ook:
- Is niet mogelijk
- Interne controle: hoe breed?
- Gemeentelijke inspectie = interne controle, net zoals de provinciale inspectie dat is voor de eigen organisaties.
- Het is de vraag of dit door alleen wettelijke verankering gerealiseerd kan worden?
Niet overal is er sprake van een interne controle, net zo min als dat iedere gemeente een archivaris heeft. De manier waarop interne controle (planning & control) georganiseerd is, hoeft niet te worden voorgeschreven.
- Extra instrument: benchmarking

Ook deze stelling wordt zeer goed ontvangen. Ook hierbij een aantal vraagpunten die moeten worden opgelost in de uitvoering zoals, de breedte van de controle, de mate van onafhankelijkheid, de wettelijke verankering.

Bijzondere aandacht is nodig voor het gevoel van "verlies" o.a. bij de gemeentelijke inspectie om deze rol te zien als controleur en niet als adviseur.

Stelling 6

Toezicht en interne controle zijn dekkend georganiseerd. Ook zorgdragers van Rijk en Provincie staan onder toezicht en hebben interne controle.

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30 (14 adhesiebetuigingen)

Commentaar/punten van discussie:

- wie controleert de controleurs, bijvoorbeeld op Rijksniveau?
- 14 adhesiebetuigingen
- toezicht over de hele cyclus!
- 1 geheel afwijkende mening: 100% dekking hoeft niet te helpen om een efficiëntere archiefinspectiefunctie te realiseren.

Ook deze stelling wordt zeer goed ontvangen. Klein aandachtspunt voor de controle op Rijksniveau. Bijzondere aandacht is nodig voor de vraag: "Wie voelt zich verantwoordelijk?" De rollen van de verschillende spelers moeten worden geëxpliciteerd evenals de norm uitvoering en methode.

Thema 3: Professionaliteit

Hoe kan de inspectie qua professionaliteit verbeteren? Objectieve oordeelsvorming, proportioneel toezicht, het delen van kennis komen hier aan de orde.

(Ria van den Heuvel)

Stelling 7

Zonder kwaliteitszorgsysteem voor de documentaire informatie voorziening geen proportioneel toezicht

Schatting Roze : Blauw = 80 : 20

Commentaar/punten van discussie:

- Inspectie heeft objectief toetsingskader nodig; vooral gezien de (technologische) ontwikkeling.
- Kwaliteitszorgsysteem moet officiële status/kenmerk hebben;
- Essentieel om beoogd doel toezicht/controle te bereiken: Kwaliteitsvolle archieven;
- Praktisch probleem: opzet kwaliteitszorgsysteem; principiële probleem: regelgeving wordt hiermee verzwaard.
- Risicoanalyse betrekken in de oordeelsvorming.
- Kwaliteitszorg of output normen.
- Randvoorwaarden belangrijk, wat is uitgangspunt voor systeem;
- Normering + criteria mogelijk toezicht op hoofdlijnen → formatie uitbreiding beperken;
- Voorwaarden informatiefunctie moeten goed georganiseerd zijn;
- Integrale kwaliteitszorg inbedden in organisatie maakt toezicht haast overbodig.
- Eigen rapporten leiden tot proportionaliteit, maar wat is proportioneel? Veel lokale verschillen in kennis en tempo.
- Zorgdrager moet zelf aantonen dat zij het goed doet.

Stelling 8

Uniforme oordeelsvorming noodzaakt intensieve kennisdeling

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30

Commentaar/punten van discussie:

- Uniforme oordeelsvorming vraagt ook "kwaliteitszorgsysteem" voor toezicht en controle. Kennisdeling maakt daarvan deel uit; (zie stelling 7)
- samenwerking leidt tot kennisdekking "gaten" worden opgevuld → vorming kenniscentrum inspectie;
- kennisdelen, maar kun je tot compleet uniforme oordeelsvorming komen?
- intersubjectiviteit vereist ;
- snelle ontwikkelingen op vakgebied noodzaken kennisdeling, veelheid inspectiepunten.
- niet alleen kennisdeling, maar ook waarborging kwaliteit van de inspectie/inspecteur.
- er moet opleiding voor archiefinspecteur komen;

Stelling 9

Kaderstellende regelgeving is slechts handhaafbaar bij duidelijke normering

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30

Commentaar/punten van discussie:

- Normen en criteria beter formuleren. Waar toets je op welke criteria?
- Indien "duidelijk wordt geformuleerd als "toepasbaar" of "haalbaar";
- I.p.v. intensieve kennisdeling (zie 8) zijn heldere criteria en normen nog belangrijker. Eenduidige interpretatie kan met kennisdeling worden bereikt;
- Normering voor eenduidigheid noodzakelijk;
- Een leuke lijst met normen is niet voldoende ook sancties;
- Regelgeving moet praktisch uitvoerbaar zijn → niet te ver van dagelijks praktijk

- Ruimte overlaten voor verschuivende inzichten , dus niet alles vastleggen in wet-en regelgeving;
- Als je wetgeving kaderstellend maakt, waar laat je normen uit Min. Regeling;
- Kaderstellend houdt bepaalde vrijheid van handelen in → gedetailleerde normering houdt Nauwelijks vrijheid van handelen in;
- Twijfels bij te grote detaillering;
- In beide is (redelijk) voorzien.

Daarnaast wordt opgemerkt dat een landelijk expertisecentrum voor inspectie wordt gemist, ergens onderbrengen. Onder de huidige omstandigheden is het tenminste nodig de checklisten die er door inspecteurs gehanteerd worden met elkaar uit te wisselen. Dat moeten inspecteurs zelf onderling kunnen organiseren, evenals een hogere graad van samenwerking.

Het accent in de Archiefwet en dito regelingen moet meer op archiefvorming liggen dan nu het geval is. Feitelijk betreft het informatievoorziening in meer algemene zin.

In de opleiding voor archiefinspecteurs moeten het accent misschien verschuiven van archiveren naar inspecteren.



Bijlage 3.12.1
Doorlichtingrapportage
BZK

Financieel Toezicht

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen



Datum
18 december 2006

Ons kenmerk
2006-0000411744

Onderdeel
DGKB|BFO|IFLO

Inlichtingen
drs. R.A. Bik
T 070 4268871
F

Uw kenmerk

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

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. de heer mr. dr. M. Oosting
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Doorlichting toezichtarrangement financieel
toezicht op provincies en gemeenschappelijke
regelingen

Hierbij bied ik u, conform uw verzoek d.d. 27 oktober 2006, de rapportage aan
over de doorlichting van het toezichtarrangement financieel toezicht op provincies
en gemeenschappelijk regelingen.

Voor de bijgevoegde rapportage is de handreiking ten behoeve van de
doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen door de ministeries en
provincies puntsgewijs gehanteerd. Onderdeel hiervan vormt tevens het
stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

19122006

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Doorlichting toezichtarrangement financieel toezicht op provincies en gemeenschappelijke regelingen

1 Inventarisatie

1.1 Het toezichtarrangement

Het financiële toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op de provincies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen is gebaseerd op de Provinciewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Het toezicht wordt namens de minister uitgeoefend door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). De soliditeit van de financiële positie, tot uitdrukking komend in materieel evenwicht op de begroting en de rekening, vormt het voornaamste object van dit toezicht.

Daarnaast heeft de minister een systeemverantwoordelijkheid voor de financiële functie waarvan financieel toezicht onderdeel uitmaakt.

De grondslag en inrichting van het financieel toezicht op de provincies zijn in veel opzichten overeenkomstig aan dat van het financieel toezicht op gemeenten dat door de provincies wordt uitgeoefend. Er is sprake van een getrappt stelsel zonder dat er toezicht op toezicht plaatsvindt. Het financieel toezicht is eerstelijns toezicht.

Het voornaamste doel van toezicht is dat hiermee zoveel als mogelijk wordt voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit zullen leiden tot afwenteling op de collectiviteit. Hierbij moet worden aangetekend dat (buiten het kader van toezicht) een aanvullende uitkering op basis van het provinciefonds voor provincies formeel ontbreekt. Gezien het lage risicoprofiel van de provincies in de laatste vier jaar was er ook uit dien hoofde geen reden voor een dergelijke regeling op te stellen. Het is echter niet uitgesloten dat een beroep op een extra uitkering (in casu op het Rijk) zich ook in het geval van een provincie kan voordoen, afhankelijk van de gekozen invulling van de financiële verhouding en de invulling van de beleidsvrijheid door de provincies.

Een neveneffect van het toezicht is dat kredietverschaffers de zekerheid wordt geboden dat een afzonderlijke toezichthouder met bevoegdheid tot sancties, toeziet op de financiële soliditeit van de provincies. Ook de kredietwaardigheid van provincies blijft mede hierdoor hoog, hetgeen gepaard gaat met een laag rentepercentage bij het lenen. Gegeven de omvang van het beroep op de kapitaalmarkt van provincies zijn grote financiële belangen gemoeid met het instandhouden van deze kredietwaardigheid.

Zoals uit de memorie van toelichting (en uit de parlementaire behandeling) blijkt gaat de Provinciewet uit van slagvaardige en volwassen provincies die zelf verantwoordelijk zijn voor een gezond financieel beleid. Hierin past, zoals ook in het verleden in de rapporten "Zicht op toezicht" en "Toezicht op schrift", in het "Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht" (GMBK) en in het "Beleidskader financieel toezicht inclusief Wet fido" is neergelegd, een

toezichthouder die provincies hun eigen verantwoordelijkheid laat, maar alert reageert op risico's die tot financiële ontsporingen zouden kunnen leiden. In feite geldt hetzelfde uitgangspunt op basis van het nieuwe "Gemeenschappelijk financieel-toezichtkader Zichtbaar toezicht" waarover in het bestuurlijk overleg op 5 december 2005 tussen de minister van BZK en de gedeputeerden financieel toezicht is gesproken.

Dit beleidskader is gebaseerd op een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeenteken Provinciewet, waarin onder meer het criterium duurzaam financieel evenwicht voor gemeenten en provincies is opgenomen. In genoemd bestuurlijk overleg is besloten dit wetsvoorstel aan te houden tot 2010 wanneer de resultaten van de toezichtpilots in de provincies Limburg en Noord-Brabant met betrekking tot het toezicht op de gemeenten aldaar bekend zijn. De pilot Noord-Brabant is gericht op zo min mogelijk toezicht op gemeenten, terwijl de pilot Limburg gericht is op één keer in de vier jaar een brede doorlichting, waarbij financieel toezicht wordt gekoppeld aan de bestuurskrachtmonitor. In de tussenvolgende jaren wordt extra aandacht gegeven aan gemeenten met financiële problemen.

In genoemd bestuurlijk overleg is afgesproken het nieuwe kader zoveel mogelijk te volgen. Dit betekent dat het toezichtcriterium duurzaam financieel evenwicht, wordt toegepast zonder daaraan de sanctie preventief toezicht te (kunnen) verbinden die het wetsvoorstel beoogt. Het grootste verschil met het huidige criterium van sluitendheid van de begroting is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat; niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder. Het substantiële verschil is dat er bij het nieuwe toezichtcriterium nadrukkelijker wordt gekeken naar de meerjarenraming en de risico's in relatie tot de financiële positie, zoals aangegeven in de zogenaamde paragrafen.

In het bestuurlijk overleg van 5 december 2005 tussen de minister van BZK en de gedeputeerden toezicht van de provincies is daarnaast overeenstemming ontstaan over de afschaffing van het afzonderlijke financiële toezicht op gemeenschappelijke regelingen. In hoofdzaak komt deze afschaffing er op neer dat de provincies zelf primair verantwoordelijk zijn voor het toezicht op het functioneren van gemeenschappelijke regelingen, opgevat als verlengd lokaal bestuur van de provincies. Dit betekent dat de relatie tussen de deelnemende provincies en de gemeenschappelijke regeling moet worden versterkt. Dit laatste wordt bewerkstelligd door een ambtelijk in voorbereiding zijnde wetswijziging die een aanscherping van de informatiebepalingen voor de begroting en het jaarverslag van de provincies bevat.

1.2 Verwerving van informatie, beoordeling van informatie en interventie

Het toezicht omvat een drietal functies: een regulerende, een signalerende en een katalyserende functie.

Regulerend

Elk jaar bepaalt de toezichthouder of er redenen zijn tot het instellen van preventief toezicht dan wel dat volstaan kan worden met repressief toezicht. Preventief toezicht houdt in dat ingevolge artikel 207, eerste lid, van de Provinciewet de toezichthouder besluit dat de provincie haar begroting en begrotingswijzigingen voor goedkeuring aan de minister van BZK moet voorleggen. Preventief toezicht is het voornaamste interventie-instrument van de financieel toezichthouder. Repressief toezicht houdt in

dat de begroting en begrotingswijzigingen rechtskracht krijgen zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring. Van belang hierbij is dat preventief toezicht uitzondering is en repressief toezicht regel. Er is dus sprake van repressief toezicht tenzij. De minister maakt zijn besluit tot het instellen van preventief toezicht vóór aanvang van het begrotingsjaar aan de desbetreffende provincie bekend.

Preventief toezicht wordt ingesteld indien naar het oordeel van de toezichthouder de begroting niet in evenwicht is en het blijkt de meerjarenraming niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een evenwicht tot stand zal worden gebracht. De toezichthouder zal zich voor dit oordeel dus vergewissen van de aanwezigheid van een (meerjarig) materieel evenwicht op de begroting. Daarbij is in het algemeen een beeld nodig van de financiële positie van de provincie. Hierbij kan de toezichthouder tevens de facultatieve criteria voor preventief toezicht betrekken. Namelijk de aanwezigheid van een rekeningtekort en of termijnoverschrijdingen ten aanzien van de inzending van de jaarrekening en de begroting.

Voor de beoordeling van de aanwezigheid van het evenwicht zijn de volgende factoren van belang:

- a) materieel evenwicht;
- b) financiële positie en meerjarenraming;
- c) de voorgeschreven paragrafen;
- d) de verordeningen ex artikel 216, 217 en 217a van de Provinciewet (de financiële verordening, de controleverordening en de verordening periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid);
- e) nieuwe wet- en regelgeving van het Rijk.

De analyses die een toezichthouder uitvoert worden doorgaans ontleend aan de stukken die door Provinciale Staten zijn vastgesteld dan wel ter kennisneming aan Provinciale Staten zijn aangeboden. Zo ontvangt de toezichthouder op grond van de Provinciewet naast de begroting en de meerjarenramingen, de jaarrekening en het jaarverslag, tevens de begrotingswijzigingen, de accountantsverklaring alsmede zijn verslag van bevindingen en bij elke nieuwe vaststelling de financiële verordening, de controleverordening alsmede de verordening periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. De toezichthouder heeft op grond van artikel 219 van de Provinciewet de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Op grond hiervan mag de toezichthouder aanvullende informatie inwinnen. In de praktijk gaat het daarbij veelal om nota's die verband houden met de paragrafen (zoals de nota onderhoud kapitaalgoederen).

In het door de minister specifiek voor zijn toezicht op de provincies in juli 2001 vastgestelde Beleidskader financieel toezicht inclusief Wet fido en het vooralsnog vigerende Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht uit juni 2003 is expliciet opgenomen welke informatie hij nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Daarbij heeft hij tevens aangegeven hoe en op welke punten hij die informatie toetst/beoordeelt.

Het financiële toezicht op de gemeenschappelijke regelingen is in opzet en op hoofdlijnen op dezelfde wijze ingericht als het financiële toezicht op de provincies.

Signalerend

De toezichthouder onderzoekt waar zich risico's kunnen voordoen betreffende de financiële positie van de provincies en legt de onderzoeksresultaten terug. Nadrukkelijk kijkt de toezichthouder daarbij ook naar de meerjarenraming, de risico's in relatie tot de financiële positie en de kwaliteit van de ramingen en van de paragrafen. De toezichthouder beoordeelt tevens de opzet van een eventuele nieuwe financiële verordening, de controleverordening en de verordening periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. De toezichthouder legt de resultaten van zijn toezicht jaarlijks vast in een brief aan de provincie (zie ook punt 2.2) waarin tevens het oordeel is opgenomen over de toezichtvorm.

De toezichthouder verstrekt zijn gegevens tevens voor het bijstellen van beleid aan de beleidsafdeling en de afdelingen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving.

Katalyserend

De toezichthouder stimuleert door systematische reguliere toezichtanalyses waarin provincies met elkaar worden vergeleken het zelflerend vermogen van de provincies. Daarnaast biedt IFLO hiervoor tevens goede voorbeelden en seminars aan.

1.3 Verplichtingen onder toezichtstaanden

Zoals aangegeven gebruikt de toezichthouder doorgaans alleen reeds aanwezige informatie die ook al ter kennisneming dan wel ter vaststelling aan Provinciale Staten zijn gestuurd of reeds door Provinciale Staten zijn vastgesteld. Het gaat hierbij naast de begroting en de meerjarenramingen, de jaarrekening en het jaarverslag, tevens om de begrotingswijzigingen, de accountantsverklaring alsmede zijn verslag van bevindingen en bij elke nieuwe vaststelling de financiële verordening, de controleverordening alsmede de verordening periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid. De toezichthouder heeft zoals reeds eerder aangegeven op grond van artikel 219 van de Provinciewet de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Op grond hiervan mag de toezichthouder aanvullende informatie inwinnen.

De modelstaten A en B van de Wet fido, dat wil zeggen de informatiestaten die als sturingsinstrument de budgettaire gevolgen van schommelingen in de rente op korte respectievelijk lange leningen tracht te beheersen, dienen op grond van de Uitvoeringregeling financiering decentrale overheden aan de toezichthouder te worden gezonden.

Met uitzondering van de verordening periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid, zenden gemeenschappelijke regelingen dezelfde stukken in als de provincies.

1.4 Rol toezichthouder

De rolopvatting van de toezichthouder komt overeen met de wettelijke en beleidsmatige kaders. De rolopvatting kan als volgt worden gekenmerkt:

A Het toezicht is complementair

De toezichthouder laat de provincie haar eigen verantwoordelijkheid, maar reageert alert op beslissingen met financiële consequenties die het materieel evenwicht op de begroting (kunnen) aantasten. Doel van de toezichthouder is dus eraan bij te dragen dat een provincie financieel in staat is haar taak en rol te blijven waarmaken, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de provincie wordt overgenomen. De toezichthouder vormt zich in het bijzonder een oordeel over het materieel evenwicht van de begroting, de meerjarenraming en de rekening.

De accountant controleert de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening, evenals het getrouwe beeld.

De rekenkamer(functie) onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid (exclusief de controle van de jaarrekening) van het provinciale bestuur.

De accountant, rekenkamer(functie) en toezichthouder hebben dus alle drie een ander onderwerp van toetsing. Vanuit dit oogpunt is er dus geen overlap tussen deze partijen.

B. Het toezicht is schakel in de controle/toezichtketen

De accountant, rekenkamer(functie) en toezichthouder kunnen van elkaars bevindingen gebruik maken. De accountantscontrole is voor de toezichthouder belangrijk, omdat indien de accountantsverklaring niet goedkeurend is, dit kan impliceren dat de cijfers van de provincie niet voldoende betrouwbaar zijn. Iets waar de toezichthouder uiteraard rekening mee moet houden. Echter ook minder vergaande bevindingen uit de accountantscontrole kunnen belangrijk zijn voor de toezichthouder, omdat ze een relatie kunnen hebben met het evenwicht op de begroting. Zo is een opmerking in het verslag van bevindingen van de accountant dat de provincie niet-realistische afschrijvingstermijnen gebruikt belangrijk bij het beoordelen van het evenwicht op de begroting. Uiteraard is het dan ook van belang wat de provincie zelf met de opmerkingen van de accountant doet.

De rapportages van de provinciale rekenkamer(functie) kunnen ook belangrijk zijn, afhankelijk van het onderwerp. Zo kan een provinciale rekenkamer(functie) onderzoek naar de transparantie van het grondbeleid ook informatie voor de toezichthouder bevatten. De bevindingen van de toezichthouder kunnen eveneens weer input vormen voor de accountant respectievelijk de rekenkamer zonder dat de partijen elkaars werk overdoen omdat ze elk andere objecten dan wel facetten beoordelen. Toezichthouder, accountants en provinciale rekenkamers vormen zo in opzet een gesloten keten. Toezicht is daarmee onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en controle¹. De toezichthouder vermijdt overigens overlap met de werkzaamheden van de overige actoren in de horizontale keten bij het invullen van zijn werkzaamheden. Naarmate de horizontale verantwoording, kwaliteitszorg en controle en dergelijke beter is, zal de intensiteit van het toezicht van BZK afnemen. Hierbij geldt uiteraard wel als randvoorwaarde dat dan sprake is van een goede financiële positie.

¹ Zie ook De kaderstellende visie op toezicht, juli 2001.

C. Het toezicht is terughoudend

Het toezicht kenmerkt zich, mede gegeven de personele inzet (zie voorts punt 2.2) en de hiervoor aangegeven rollen, door met name deskresearch van de ingezonden bescheiden.

D. Het toezicht is onafhankelijk

Het toezicht is zo georganiseerd dat Provinciale Staten een onafhankelijk oordeel ontvangen van de toezichthouder. Dit oordeel ondersteunt Provinciale Staten in haar autoriserende, allocerende en controlerende functie.

De toezichthouder bepaalt zelf welke onderzoeken hij uitvoert en communiceert met de provincie over het toezichtprogramma.

Intern-organisatorisch is het toezicht zo vorm gegeven dat de onafhankelijkheid van de toezichtbevindingen binnen het ministerie is gewaarborgd (zie punt 1.5).

E. De toezichthouder heeft een ondersteunende functie

Op basis van de systematische vastlegging van bevindingen, de aanbidding van goede voorbeelden en het organiseren van seminars ondersteunt de toezichthouder de provincies.

F. Het toezicht is systeemonderhoudend (schakel naar de beleidsketen)

Het voorgaande impliceert tevens dat de bevindingen van de toezichthouder zowel systematisch als incidenteel teruggekoppeld worden aan de interne-beleidsomgeving en de afdelingen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving.

G. Het toezicht is risicogeoriënteerd

Zoals eerder vermeld worden de intensiteit en de onderzoeksonderwerpen van het reguliere toezicht jaarlijks aan de hand van de risicoanalyses bepaald.

1.5 Organisatie van het toezicht

De toezichthouder is onafhankelijk gepositioneerd binnen het ministerie van BZK. Voor wat betreft de borging van de onafhankelijkheid gelden daarvoor de volgende belangrijke condities:

- IFLO draagt zelf de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor zijn bevindingen (overigens in combinatie met waarborgen met betrekking tot professionaliteit en externe oriëntatie).
- Bevindingen van IFLO die ter kennisgeving van de minister worden gebracht gaan bij voorkeur vergezeld van een oplegnotitie waarin de verantwoordelijke directeur/directeur-generaal zijn adviezen/conclusies vermeld (met reactie daarop van hoofd IFLO).

Het financieel toezicht op de provincies wordt met iets meer dan 2 fte uitgeoefend. Voor een beschrijving van de werkzaamheden verwijzen wij naar punt 2.

De financieel toezichthouder neemt deel aan het binnen BZK ingestelde toezichtcomité. Dit comité is in 2005 opgericht met als doel bij te dragen aan de kwaliteit van de toezichtfunctie door collegiale toetsing van toezichtplannen en toezichtverslagen en een bevordering van de samenwerking van BZK-toezichtfuncties in de praktijk.

Vakmatig overleg is er tussen de toezichthouders op provincies en gemeenten in het zogenaamde Vakberaad gemeentefinanciën alsmede met de beleidsafdeling binnen BZK die zich met de financiële functie bezig houdt en de afdelingen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving. Daarnaast wordt IFLO gevraagd als klankbord op te treden bij diverse trajecten in de financiële functie en bij overheidsbrede bijeenkomsten van toezichthouders.

1.6 Belendende toezichtarrangementen

Het toezichtarrangement Privaatrechtelijke rechtsvormen (op grond van artikel 158 van de Provinciewet) is van belang voor de consequenties die deze rechtsvormen op termijn kunnen hebben voor de financiële soliditeit van de provincies. Wanneer een provincie besluit tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtsvorm, dan is dat besluit op grond van artikel 158, lid 3, van de Provinciewet onderworpen aan de goedkeuring van de minister van BZK. Van dit goedkeuringsbeleid gaat een preventieve werking uit naar de provincies. De wetgever heeft namelijk de voorkeur voor de publiekrechtelijke vormgeving en alleen indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang is de privaatrechtelijke rechtsvorm toegestaan. In de beoordeling van aanvragen wordt betrokken of er financiële risico's in de opzet van de constructie aanwezig zijn.

1.7 Raakvlakken met andere vormen van toezicht

IFLO heeft geen directe raakvlakken met andere vormen van toezicht (nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht). Wel neemt IFLO zoals eerder vermeld deel aan overheidsbrede bijeenkomsten van toezichthouders, het Vakberaad gemeentefinanciën en aan het toezichtcomité.

2 Beschrijving

2.1 Generieke instrumenten

Het gebruik van generieke instrumenten (schorsing, vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing) is ook mogelijk voor de tot het toezicht behorende relevante besluiten.

Schorsing en vernietiging is de laatste vier jaren ten aanzien van besluiten met substantiële financiële consequenties niet voorgekomen. Het oogmerk van het toezicht en de samenwerking in belendende toezichtarrangementen (toetsing in het kader van artikel 158 van de Provinciewet) is er gelet op de grote consequenties voor de bestuurlijke verhoudingen juist op gericht niet van dit instrumentarium gebruik te hoeven maken.

2.2 Praktijk van toepassing van het toezicht

Aard, wijze en frequentie van de uitvoering van het toezicht

Het jaarlijks toezicht op de provincies wordt op basis van een eigen risicoanalyse uitgevoerd. Voor dit toezicht wordt jaarlijks mede op basis van deze eigen risicoanalyse een toezichtprogramma opgesteld. Dit programma heeft vaste en

variabele componenten. Jaarlijks worden (met uitzondering van de financiële verordening, de controleverordening alsmede de verordening periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid) de in punt 1.2 genoemde stukken ingezonden. Op grond van de Provinciewet heeft de toezichthouder een beperkt aantal keren van zijn bevoegdheid gebruik gemaakt een onderzoek in te stellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het opvragen van in de begroting vermelde beleidsnota's (zoals de beleidsnota's onderhoud kapitaalgoederen) die essentieel zijn voor de beoordeling van het materieel evenwicht.

Regulier wordt het navolgende uitgevoerd:

1. beoordeling materieel evenwicht begroting, meerjarenraming en rekening (aan de hand van met name de zogenaamde rekenmodellen inclusief correcties) (jaarlijks);
2. beoordeling paragrafen en financiële begroting (jaarlijks);
3. beoordeling van het verslag van bevindingen van de accountant en de accountantsverklaring bij de rekening op eventuele consequenties voor het materieel evenwicht (jaarlijks);
4. werkzaamheden met betrekking tot het doen verbeteren van de kwaliteit van de informatie voor derden (lv3-informatie) van de provincies als het CBS rapporteert aan de toezichthouder over haar constatering dat de kwaliteit en/of de tijdigheid van de lv3-informatie van de provincies te wensen overlaat. Eventueel worden hiervoor door de toezichthouder waarschuwingen en sancties ten uitvoer gelegd bij de provincies en een beperkt aantal gemeenschappelijke regelingen (vier keer per jaar voor zowel provincies als een beperkt aantal gemeenschappelijke regelingen);

Daarnaast verricht IFLO een aantal overige reguliere werkzaamheden:

5. beoordeling modelstaten A en B van de Wet fido, dat wil zeggen de informatiestaten die als sturingsinstrument de budgettaire gevolgen van schommelingen in de rente op korte respectievelijk lange leningen tracht te beheersen. Dit door middel van respectievelijk de kasgeldlimiet en de renterisiconorm (vier keer per jaar voor de kasgeldlimiet en één keer per jaar voor de renterisiconorm voor zowel provincies als een aantal gemeenschappelijke regelingen).
6. mede-beoordeling van financiële consequenties van verzoeken ex artikel 158 van de Provinciewet (besluit tot het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtsvorm (zie ook punt 1.6)) (sterk wisselend, circa 4 keer per jaar).

Dit mondt uit in een aantal jaarlijkse deelproducten ter verantwoording of mede ten dienste van het toezicht en de onder toezichtstaanden of de beleidsomgeving en de afdelingen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving:

- Eén toezichtbrief per jaar aan de provinciale besturen met hierin het oordeel over de toezichtvorm en de overige toezichtbevindingen waaronder tot nu toe de resultaten van twee variabele onderzoeken waarvan er één gezamenlijk met de provinciale toezichthouders is afgesproken.
- Eén jaarlijks toezichtverslag aan de Tweede Kamer met de bevindingen van het toezicht.
- Jaarlijks een interprovinciale vergelijking van een aantal feitelijke gegevens die inzicht geeft in de financiële positie van de provincies. Het betreft een benchmark.
- Eventuele brieven met betrekking tot lv3 en Wet fido.

De toezichtbrieven zijn in lijn met de duale verhoudingen overigens gesplitst in een brief op hoofdlijnen aan Provinciale Staten en een meer gedetailleerde brief aan Gedeputeerde Staten.

IFLO genereert al dan niet op verzoek "goede voorbeelden" uit begrotingen en wisselt vakmatige kennis onder andere uit via het organiseren van seminars, werkbezoeken en de website. Voorts faciliteert IFLO een zogenaamde kenniskring weerstandsvermogen en risicomanagement ter bevordering van kennisuitwisseling tussen de medeoverheden en andere geïnteresseerden in deze onderwerpen.

Door toezichtbrieven en het verspreiden van kennis worden jaarlijks verdere verbeteringen in de begrotingsstukken bevorderd. Mede hierdoor en door de huidige gekozen invulling van de financiële verhouding en de invulling van de beleidsvrijheid door de betreffende provincies is het de laatste vier jaar niet nodig geweest om preventief toezicht in te stellen ten aanzien van de begroting van een provincie.

Daarnaast deelt IFLO haar kennis over het toezichtveld met de beleidsomgeving en de afdelingen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving door middel van rechtstreeks overleg, deelname aan werkgroepen ten behoeve van onder meer circulaire en handreikingen, lidmaatschap van de commissie BBV, conferenties en eventuele onderzoeken.

Vakmatig overleg is er tussen de toezichthouders op provincies en gemeenten in het zogenaamde Vakberaad gemeentefinanciën alsmede met de beleidsafdeling binnen BZK die zich met de financiële functie bezig houdt en de afdelingen verantwoordelijk voor wet- en regelgeving. Ten slotte neemt IFLO deel aan het eerder genoemde Toezichtcomité.

Voor het toezicht door BZK op gemeenschappelijke regelingen geldt dat vooruitgelopen wordt op de afschaffing van het afzonderlijke toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. Dit maakt overigens het belang van het financieel toezicht ten aanzien van de verbonden partijen in de begrotingen van de provincies alleen maar belangrijker. Op basis van een risicoanalyse is besloten op één gemeenschappelijke regeling een reguliere uitvoering van het toezicht te geven. Voor de overige begrotingen en rekeningen geldt dat alleen getoetst wordt op het formeel evenwicht respectievelijk sluitendheid en de inzendverplichtingen. In de afgelopen 5 jaar zijn er gemiddeld per jaar zes gemeenschappelijke regelingen onder preventief toezicht gesteld op grond van het feit dat deze regelingen niet hadden voldaan aan de tijdige vaststelling en inzending van de begroting en/of de rekening. De status onder preventief toezicht heeft praktisch tot gevolg dat de begroting voor het desbetreffende begrotingsjaar goedkeuring behoeft.

Conclusie ten aanzien van de basisinstrumenten

Gezien het huidige risicoprofiel van de provincies en gemeenschappelijke regelingen volstaan vooralsnog de bestaande, hiervoor geschetste, basisinstrumenten. Dit laat onverlet dat wel de resultaten worden afgewacht van de in 2005 bestuurlijk afgesproken evaluatie van de ervaringen met het toetsen van het duurzaam financieel evenwicht waarbij, zoals eerder is aangegeven, vooralsnog wordt afgezien van de sancties.

Bestuurlijke last

Aangezien de toezichtactiviteiten plaatsvinden op basis van reeds bestaande documenten binnen de zogenaamde horizontale keten kan er nauwelijks gesproken worden over een bestuurlijke last in de zin van op verzoek van de toezichthouder te produceren rapportages, documenten en verklaringen ten behoeve van de toezichthouder. De verlangde reactie op basis van de jaarlijkse toezichtbrief en de jaarlijkse werkbezoeken vormen een zeer geringe bestuurlijke last.

De evaluatie van de Wet fido heeft er toe geleid dat een voorstel tot wijziging van de desbetreffende regelgeving wordt voorbereid waarbij het toezicht op de kasgeldlimiet meer proportioneel en gestroomlijnd wordt en de renterisiconorm sterk wordt vereenvoudigd. Dit betekent onder meer dat op basis van de Wet fido in te zenden kwartaalrapportages voor de kasgeldlimiet verdwijnen. Hiermee zal de bestuurlijke last afnemen.

Bij aanneming van de voorgenomen wetswijziging tot afschaffing van het afzonderlijk toezicht op de gemeenschappelijke regelingen worden de toezichtlasten voor de onder toezichtstaande gemeenschappelijke regelingen verminderd.

Beleidsmatig effect van interventies

Het toezicht heeft op basis van de gevraagde reacties in de toezichtbrief effect. Verbetermaatregelen worden mede naar aanleiding van de door de toezichthouder teruggelegde bevindingen en aanbevelingen ingezet. Daarnaast wordt met behulp van benchmarkwijze (deel)onderzoeken en goede voorbeelden de eigen verantwoordelijkheid voor een optimale invulling van de financiële functie in de horizontale keten gestimuleerd. De toezichthouder adviseert overigens slechts vanuit zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid.

De toezichtbrief levert een bijdrage aan:

- sturende en controlerende rol van Provinciale Staten;
- benutting van de bevindingen van de toezichthouder door de overige actoren in de horizontale keten;
- informatieve waarde van de begroting en jaarstukken.

Bij de beoordeling van de begroting volgend op de reactie op een toezichtbrief toetst de toezichthouder in hoeverre er werkelijk sprake is van verbeteringen.

Geschillen

In de wet- en regelgeving is het procesverloop voorafgaande aan preventief toezicht met zorgvuldigheidseisen geregeld. Aangezien er de afgelopen vier jaren geen preventief toezicht op provincies is ingesteld blijven eventuele geschillen veelal beperkt tot de bevindingen in de toezichtbrief. Ter voorkoming van geschillen worden de toezichtbrief en de daaraan ten grondslag liggende feitelijke gegevens (rekenmodel en systematische gegevensverzameling op basis van toetspunten) voor hoor en wederhoor en al dan niet ter bespreking voorgelegd aan de afdeling financiën van de betreffende provincie. Daarnaast is er jaarlijks een werkbezoek waarbij een evaluatie van de toezichtcyclus, de reactie op de toezichtbrief door Provinciale Staten/Gedeputeerde Staten, variabele onderzoeken en toekomstige ontwikkelingen en overige inhoudelijke punten worden besproken.

Conclusie ten aanzien van mogelijke andere instrumenten voor kwaliteitszorg
Toezicht is een onderdeel van een breder systeem van checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en controle. Het toezicht vormt hierin een aparte schakel die qua intensiteit varieert met de uitkomsten van de overige checks and balances. Daarbij heeft het financieel toezicht een eigen taak, rol en aandachtsgebied. Zie hiervoor tevens punt 1.4 voor een nadere uitwerking van de deelgebieden. Op grond van de wet- en regelgeving is er geen overlap voorzien. Voor het bereiken van het voornaamste doel, namelijk het voorkomen van een afwenteling van financiële problemen op het Rijk, is het nodig dat er een koppeling plaatsvindt van een onafhankelijk oordeel over het materieel evenwicht op de begroting en rekening en de bevoegdheid om zonedig in te kunnen grijpen als dat evenwicht verstoord wordt. Een adequate invulling van die bevoegdheid brengt met zich mee dat ook zo nodig correcties op de gepresenteerde cijfers in de begroting en rekening, zoals het onderscheid van de incidentele en structurele baten en lasten en een beoordeling van het realiteitsgehalte van die cijfers plaatsvinden. Het feit dat het jaarlijks nodig is dat de toezichthouder correcties aanbrengt, geeft aan dat de provincie niet zelf tot een reëel beeld van een materieel evenwicht op de begroting komt.

Voor kredietverschaffers is het van belang dat zij de zekerheid wordt geboden dat een afzonderlijke toezichthouder met bevoegdheid tot sancties, toeziet op de financiële soliditeit van de provincies; dat is een zekerheid die de horizontale keten niet in gelijke mate kan bieden. De kredietwaardigheid van de provincies blijft mede hierdoor hoog waardoor gunstig geleend kan worden.

3 Beoordeling

3.1 Nut van het toezicht

De resultaten van de pilots toezicht in de provincies Noord-Brabant en Limburg (zie punt 1.1) zullen belangrijke antwoorden geven op vragen over nut, noodzaak en wenselijkheid van een andere inrichting van het toezicht. In de brief van 20 oktober 2006 aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft de minister van BZK geconcludeerd dat voor het financiële toezicht ten aanzien van de provincies volstaan kan worden met deze twee lopende pilots.

Het IPO is bij brief van 12 juli 2006, in reactie op de brief van 31 maart 2006 van de minister van BZK ten aanzien van de keuzevarianten pilot financieel toezicht op provincies van mening dat het niet meer opportuun is om op dat moment voor pilots te kiezen. Zij stelt daarom voor de doorlichting van uw commissie af te wachten. Volgens het IPO kan op basis van het stappenplan zoals opgenomen in het rapport "Interbestuurlijk toezicht herijkt" van de Bestuurlijke werkgroep Alders vooralsnog geconcludeerd worden dat er vanwege het ontbreken van een legitiem motief er geen financieel toezicht op de provincies nodig is. Hierop wordt hierna in stap 2 van Alders ingegaan. Aan de andere kant wordt er in de werkbezoeken van IFLO aan de provincies wederzijds geconcludeerd dat er in die gesprekken een nuttige interactie plaatsvindt tussen de toezichthouder en de desbetreffende afdelingen financiën. In deze gesprekken worden signalen over knelpunten in de financiële functie van de provincies en in de regelgeving gewisseld, mogelijkheden tot verbetering besproken en worden afspraken gemaakt over mogelijkheden tot vergroting van de effectiviteit van het toezicht. De toezichthouder meldt knelpunten in de regelgeving aan de

beleidsafdelingen binnen BZK en de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor wet- en regelgeving. Seminars en het verspreiden van goede voorbeelden worden door de provincies als nuttig ervaren.

Stap 1 Alders: Kan volstaan worden met schorsing, vernietiging en verwaarlozing?

Schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing behoren tot de zwaarste instrumenten in de bestuurlijke keten. De inzet daarvan zou een te grote belasting zijn van de bestuurlijke verhoudingen met de provincies en gemeenschappelijke regelingen. Alleen al om die reden is de inzet van minder zware instrumenten verre te prefereren. Daar komt bij dat als een beslissing over schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing om redenen van financiële instabiliteit zou moeten worden genomen, dezelfde onderzoeken nodig zouden zijn als de toezichthouder regulier uit zou voeren. Door dergelijke onderzoeken uit te voeren in het kader van een eventuele (voorgenomen) inzet van de genoemde zeer zware instrumenten, zou de hogere bestuurslaag hiermee de mogelijkheid worden ontnomen om anticiperend op te treden. Hierdoor zouden de bestuurlijke verhoudingen onnodig worden belast.

Toepassing van het instrument schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing kan tot ongewenste nadelige effecten leiden. Door schorsing en vernietiging van een begroting ontbreekt de rechtmatige basis voor het doen van uitgaven. Het gevolg hiervan is een bestuurlijke blokkering van het begrotingsproces met alle nadelige maatschappelijke vervolgeffecten van dien. Bovendien zou toepassing van de instrumenten schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing kunnen leiden tot het onnodig aantasten van het vertrouwen van burgers en bedrijfsleven in de overheid. In de huidige invulling van het toezicht zijn zoveel momenten van voortijdige signalering ingebouwd dat de kans dat het tot de eventuele (voorgenomen) inzet van de genoemde zware instrumenten komt tot een minimum is beperkt.

Op grond van het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat het arrangement van financieel toezicht niet zonder grote risico's kan worden vervangen door generieke instrumenten als schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing. Toezicht vormt derhalve een goed effectief en efficiënt arrangement waarbij eventueel schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing als aanvullend moeten worden beschouwd, maar niet in de plaats moeten komen van financieel toezicht zelf.

Stap 2 Alders: Expliciteer het (legitiem) motief voor het specifieke interbestuurlijk toezicht

Het legitiem motief van financieel toezicht: het voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit zullen leiden tot afwenteling op het Rijk, geldt in alle omstandigheden. Hetzelfde geldt voor de borging van een neveneffect van toezicht, namelijk dat kredietverschaffers de zekerheid wordt geboden dat een afzonderlijke toezichthouder met bevoegdheid tot sancties, toeziet op de financiële soliditeit van de provincies, met de positieve gevolgen voor de kredietwaardigheid van provincies en als gevolg daarvan in verhouding een lage rente. De kans op ontsporing is afhankelijk van de gekozen financiële verhouding en de wijze waarop de beleidsvrijheid van de provincies wordt ingevuld. Van het enkele feit dat het toezicht aanwezig is gaat een preventieve werking uit. Het toezicht draagt indirect bij aan een gezonde financiële positie van de provincies.

De praktijk tot nu toe geeft aan dat er sprake is van een laag risicoprofiel met een daarop afgestemd minimaal toezicht. Het is niet uitgesloten dat door verandering van omstandigheden, door bijvoorbeeld een beperktere omvang van de uitkering van het provinciefonds of anderszins beperktere middelen zoals een beperking van de mogelijkheid om eigen middelen te verwerven, de kans op afwenteling groter wordt en daarmee de noodzaak van toezicht alleen maar toeneemt. Hier komt ook bij dat, zoals aangegeven in de brief van 29 november 2006 aan de Tweede Kamer over de financiën van de provincies, de provincies onderling verschillen in financiële positie. Dit houdt onder andere verband met de vraag of er wel of niet aandelen van nutsbedrijven zijn verkocht, opbrengsten daarvan reeds geheel zijn ingezet voor provinciaal beleid dan wel dat de provincie nog dividenden van deze bedrijven geniet.

Het legitiem motief van een financieel toezicht op de provincies (en het als gevolg daarvan handhaven van een specifiek toezichtarrangement) is ook in overeenstemming met een aanbeveling die op 19 januari 2005 is aanvaard door het comité van ministers (Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities)².

Afweging kosten/baten toezicht

De huidige opzet van het financieel toezicht op de provincies kenmerkt zich zoals eerder aangegeven, door een minimale invulling. Met iets meer dan 2 fte wordt het financieel toezicht uitgeoefend over een totale begrotingsomvang van de provincies van € 4,7 mrd (begroting 2006) en een totale begrotingsomvang van gemeenschappelijke regelingen van € 0,7 mrd (begroting 2004). De baten van het toezicht (borging financiële soliditeit, verbeteringen in begrotingsstukken, hoge kredietwaardigheid) zijn moeilijk in bedragen uit te drukken.

Over de kosten van het toezicht voor de onder toezichtstaande kan het volgende worden aangegeven. Aangezien de toezichtactiviteiten plaatsvinden op basis van reeds bestaande documenten binnen de zogenaamde horizontale keten, kan er nauwelijks gesproken worden van een bestuurlijke last in de zin van op verzoek van de toezichthouder te produceren rapportages, documenten en verklaringen ten behoeve van de toezichthouder. De verlangde reactie op basis van de jaarlijkse toezichtbrief en de jaarlijkse werkbezoeken vormen een zeer geringe bestuurlijke last.

² artikelen:

36. "The state or supervisory authority should establish procedures for monitoring the financial situation of local and regional authorities by gathering financial information and making it public. This information should enable citizens, the local and regional authority and the government to be aware of the financial situation of a given authority, to compare it with that of other authorities with similar characteristics and to take appropriate measures, where necessary and according to law, to avoid any financial difficulties arising".

38. "The state or supervisory authority should establish and observe clear rules for intervention to assist a local or regional authority in financial difficulty".

Stap 3a Alders: Betekenis van democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies en de betekenis van dualisering en rekenkamers

Het toezicht door BZK op de provinciale financiën dient naast de democratische verantwoordingsprocessen binnen provincies en de betekenis van dualisering en rekenkamers gehandhaafd te blijven, maar de intensiteit van dit toezicht wordt minder naarmate de horizontale keten (Gedeputeerde Staten-Provinciale Staten-accountant-provinciale rekenkamer) beter functioneert. De mogelijkheid tot ingrijpen bij dreigende verstoring van het materieel evenwicht op begroting en rekening verschaft de toezichthouder ten opzichte van andere actoren in de horizontale keten (provinciale rekenkamer en accountant, die beide aan Provinciale Staten rapporteren maar geen sanctie-instrument hebben) een bijzondere, anticiperende en onmisbare positie. De toezichthouder zal zo min mogelijk de sanctie-instrumenten inzetten en zo veel mogelijk gebruikmaken van de kracht van de duale verhoudingen. BZK zendt daarom de voornaamste toezichtbevindingen in afzonderlijke brieven aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten (alleen het oordeel over de toezichtvorm en de relevante hoofdconclusies). BZK intervenueert alleen indien de beoogde resultaten die geformuleerd zijn in de toezichtbrieven en voorzover van invloed op het oordeel over het materieel evenwicht op de begroting, niet in de horizontale keten blijken te kunnen worden gerealiseerd.

De toezichthouder functioneert met andere woorden zo lang mogelijk als ondersteuning van Provinciale Staten (en Gedeputeerde Staten) in de beoordeling van de begroting en is in die fase in zekere zin een onderdeel van de horizontale keten. De toezichthouder biedt hiertoe ook meerwaarde aan Provinciale Staten doordat hij in de unieke positie is (in tegenstelling tot de accountant en de provinciale rekenkamers) de provincies onderling te vergelijken en uit die vergelijking ook een breder scala aan verbetermogelijkheden (goede voorbeelden van andere provincies) aan te kunnen reiken. De toezichthouder versterkt uit dual oogpunt de sturende en controlerende rol van Provinciale Staten.

Zoals bij punt 1.4 in onderdeel A (toezicht is complementair) en B (toezicht is schakel in de controle/toezichtketen) is aangegeven, wordt al zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de bevindingen van de accountant en de provinciale rekenkamers en wordt vanuit de toezichthouder overlap van werkzaamheden ten opzichte van de accountant en de provinciale rekenkamer vermeden.

Stap 3b Alders: Andere instrumenten die gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoeften aan specifiek interbestuurlijk toezicht

Naarmate de horizontale verantwoording, kwaliteitszorg en controle en dergelijke beter is, zal de intensiteit van het toezicht van BZK afnemen. Hierbij geldt uiteraard wel als randvoorwaarde dat dan sprake is van een goede financiële positie. De bestaande wet- en regelgeving is reeds toereikend om een optimale ontwikkeling van deze instrumenten mogelijk te maken. Convenanten zijn overbodig en ook niet geschikt om een grotere inzet van deze instrumenten mogelijk te maken.

In het geval van de gemeenschappelijke regelingen is reeds onder punt 1.1 aangegeven dat het afschaffen van het afzonderlijke financiële toezicht hierop en een grotere rol van de horizontale keten een beleidsvoornemen is. Het zicht op gemeenschappelijke regelingen zal dan onderdeel uitmaken van het financiële toezicht op de provincies. Dit maakt overigens het belang van het financieel toezicht ten aanzien van de verbonden partijen in de begrotingen van de provincies alleen maar belangrijker.

Stap 4a Alders: Toets op leidende principes wanneer een specifieke (aanvullende) regeling van interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving toch de meest aangewezen weg is.

Beperking interbestuurlijk toezicht indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn.

Zie hiervoor: stap 3b.

Splitsing signalerend en interveniërend toezicht

De huidige toezichtfunctie zou in beginsel ook beperkt kunnen worden tot signalerend toezicht. De minister van BZK zou dan nog een afzonderlijke interveniërende toezichtfunctie in moeten stellen. Dit geeft echter zeker meer ambtelijke drukte binnen BZK en ook voor de onder toezichtstaanden vermindert dit de transparantie en stijgen daardoor de bestuurlijke lasten aangezien dan met twee toezichtinstanties zou moeten worden afgestemd. Mede gezien de geringe omvang van de huidige financiële toezichtfunctie (iets meer dan 2 fte's) wordt een dergelijke splitsing niet overwogen c.q. is dit niet aan te bevelen.

Instelling van één gebundelde, interbestuurlijk functionerende organisatie

De instelling van één gebundelde, interbestuurlijk functionerende organisatie zou alleen denkbaar zijn bij bundeling van de interveniërende toezichtfuncties van BZK en van de provincies. Dit zou nog steeds de nadelen met zich meebrengen van het instellen van interveniërende toezichtfuncties binnen BZK en de afzonderlijke provincies (en de daarmee verbonden toezichtlasten dus verhogen) en de hiervoor gesignaleerde nadelen voor de onder toezichtstaanden niet wegnemen.

Een lagere overheid heeft in principe te maken met één interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezicht houdende hogere overheid

Hieraan is in het geval van financieel toezicht op de provincies voldaan.

Afweging tot interventie door een bestuursorgaan moet op bredere gronden gebaseerd zijn.

In het geval van preventief toezicht zal een besluit daartoe mede op bredere gronden gemaakt worden (bestuurlijke verhoudingen, het politieke landschap en de relatie met andere beleidsterreinen). De financieel toezichthouder schakelt daartoe de bestuurlijke functie binnen BZK in.

Op welk niveau kan de informatieverzameling en beoordeling het beste plaatsvinden?

Aangezien de onder toezichtstaanden provincies zijn, dient informatieverzameling het beste op rijksniveau plaats te vinden. Dit sluit uiteraard aan bij de bestaande voorzieningen en onafhankelijkheid, bij de reeds beschikbare en beoogde deskundigheid, bij de benodigde kritische massa (toezicht op provincies leent zich bij uitstek voor benchmarking) en waarborging van uniformiteit per beleidsterrein (gelijksoortige situaties bij de verschillende provincies worden zo het beste gelijksoortig beoordeeld – hetgeen bijvoorbeeld bij provinciale rekenkamers – waarvan er vijf zijn – niet het geval is). Er is geen samenhang met andere taken ten aanzien van provincies.

Bij welk bestuursorgaan komen de interveniërende bevoegdheden te liggen?

Aangezien de onder toezichtstaanden provincies zijn, kunnen de interveniërende bevoegdheden alleen bij het Rijk, in casu de minister van BZK komen te liggen. De daarvoor benodigde instrumenten zijn reeds beschikbaar. Dit laat onverlet dat wel de resultaten worden afgewacht van de bestuurlijk afgesproken evaluatie van de ervaringen met het toetsen van het duurzaam financieel evenwicht waarbij wordt afgezien van de sancties (zie punt 2.2). Zoals is aangegeven onder punt 1.1 is het beleidsbelang van BZK een onnodig beroep op het Rijk te voorkomen indien geen sprake is van financiële soliditeit bij de provincies. De schaalgroote van de toezichtfunctie is afgestemd op het huidige lage risicoprofiel en is dus vooralsnog toereikend.

Stap 4b Alders: overige leidende principes

Zie stap 4a en verder punten 1.1, 1.4, 1.5 en 2.2 voor de aspecten informatieverzameling en beoordeling, het bestuurlijke oordeel, de terugkoppeling naar het beleid en naar het wet- en regelgeving makende bestuursorgaan.

Stap 5 Alders: Regel het toezicht praktisch, volgens een aantal punten

Er wordt reeds voldaan aan de volgende door Alders genoemde punten:

- Toezichtbeleid: zie punt 1.1 over de beleidskaders, die weer gecommuniceerd worden met de onder toezichtstaanden
- Toezicht vindt reeds op basis van risicoanalyse plaats (zie punt 1.4 en 2.2)
- Advisering en het aandragen van good practices vindt reeds plaats (zie punt 1.2, 1.4 en 2.2)
- In het Vakberaad gemeentefinanciën vindt afstemming tussen de toezichthouders op de provincies en die op de gemeenten plaats over het beleidskader, de toezichtnormen, -criteria en -toetspunten. Het beleidskader wordt bestuurlijk tussen de minister van BZK en gedeputeerden toezicht van de provincies vastgesteld. Bovendien wordt er één toezichtonderwerp gemeenschappelijk gekozen (dat ook zo nodig bestuurlijk tussen de minister van BZK en gedeputeerden van de provincies wordt vastgesteld). Een en ander borgt zo veel mogelijk dat de informatie die door de toezichthouders wordt verzameld op verschillende niveaus (horizontale keten, beleidsafdeling (inclusief wet- en regelgeving), andere (provinciale) toezichthouders), bruikbaar is. IFLO overlegt bovendien met de onder toezichtstaande provincies tijdens de werkbezoeken over de voorgenomen toezichtonderwerpen en de daarbij te hanteren toetspunten.
- De toezichthouder verantwoordt zich over de gemaakte keuzes en de resultaten van het toezicht (zie punt 2.2)

3.2.a Wat kan/mag niet veranderen per specifiek arrangement

Zolang de resultaten van de in punt 1.1 vermelde toezichtpilots nog niet geëvalueerd zijn, kan de huidige opzet van het specifiek arrangement met betrekking tot het financieel toezicht op de provincies ongewijzigd blijven (zie ook

3.1). Er is reeds voorzien in een flexibiliteit in de intensiteit van het uit te oefenen toezicht, afhankelijk van het risicoprofiel.

3.2.b Wat kan/mag wel veranderen per specifiek arrangement

In punt 1.1 en 2.2 is aangegeven dat al beleidsmatig is gekozen voor het afschaffen van het afzonderlijke financiële toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is reeds onder punt 2.2 aangegeven welke versoepelingen zijn voorzien ten aanzien van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet fido. Ten aanzien van het financieel toezicht op de provincies geldt, zoals in punt 3.2.a vermeld, dat de evaluatie van de in punt 1.1 vermelde pilots kan leiden tot een andere opzet dan wel andere invulling. In de tussenliggende jaren zal steeds samen met de onder toezicht staande provincies worden gezocht naar een effectief mogelijk wijze van invulling van dit toezicht.

3.2.c Randvoorwaarden en/of flankerende voorwaarden voor de veranderingen genoemd onder punt 3.2.b.

Voorwaarde om het afzonderlijke financiële toezicht op de gemeenschappelijke regelingen op termijn te kunnen afschaffen zijn:

A) enkele wijzigingen aan te brengen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten om de financiële functie van gemeenschappelijke regelingen en vooral het zicht van de deelnemers op de gemeenschappelijke regelingen te versterken;

B) gedurende twee jaar wordt bezien of de onder A voorgestelde wijzigingen afdoende werken;

C) de toezichthouder neemt bij zijn beoordeling van het materieel financieel evenwicht van de provincies meer nadrukkelijk de risico's ten aanzien van de deelnemingen in gemeenschappelijke regelingen mee in zijn beschouwing.



Bijlage 3.12.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Financieel Toezicht

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting toezichtarrangement financieel toezicht op gemeenten

1. Inventarisatie

1.1 Het toezichtarrangement

Het financieel toezicht dat de provincies uitvoeren op de gemeenten is een medebewindstaak. Het betreft de uitvoering van de wettelijke opgedragen taken, zoals omschreven in met name Titel IV van de Gemeentewet (artikelen 186 t/m 215) en in de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). Doel is het bevorderen van een gezond en evenwichtig financieel beleid en beheer bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Daarmee wordt getracht te voorkomen dat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen een beroep moeten doen op middelen van de collectiviteit van gemeenten via art. 12 van de Financiële Verhoudingswet (Fvw). Via een gemeenschappelijk toezichtskader¹ is inhoud gegeven aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Dit toezichtkader is deels gebaseerd op een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeente- en Provinciewet, waarin onder meer het criterium duurzaam financieel evenwicht voor gemeenten en provincies is opgenomen. In het bestuurlijk overleg BZK-IPO van 5 december 2005 is besloten dit wetsvoorstel aan te houden tot 2010 wanneer de resultaten van de toezichtpilots in de provincies Noord-Brabant en Limburg met betrekking tot het toezicht op de gemeenten aldaar bekend zijn. De provincie Brabant probeert antwoord te vinden op de vraag wat er gebeurt als het financieel toezicht beperkt blijft tot de horizontale keten. Het al dan niet aanwezig zijn van een structureel financieel evenwicht wordt hierbij op de achtergrond wel gemonitord. In de provincie Limburg wordt financieel toezicht anders ingericht. Iedere gemeente wordt één maal in de vier jaar grondig doorgelicht door het financieel toezicht te koppelen aan de bestuurskrachtmonitor. In de tussentijdse jaren krijgen gemeenten met financiële problemen extra aandacht.

In genoemd bestuurlijk overleg is afgesproken het nieuwe kader wel zoveel mogelijk te volgen. Dit betekent dat het toezichtcriterium duurzaam financieel evenwicht, wordt toegepast zonder daaraan de sanctie preventief toezicht te (kunnen) verbinden die het wetsvoorstel beoogt. Het grootste verschil met het huidige criterium van sluitendheid van de begroting is dat duurzaam evenwicht op meerdere jaren slaat; niet de begroting voor het komende jaar, maar het integrale beeld van begroting en meerjarenraming is leidend voor het oordeel van de toezichthouder. Het substantiële verschil is dat er bij het nieuwe toezichtcriterium nadrukkelijker wordt gekeken naar de meerjarenraming en de risico's in relatie tot de financiële positie, zoals aangegeven in de zogenaamde paragrafen. Conform bestuurlijk gemaakte afspraken zullen de uitkomsten van die pilots worden betrokken bij de beantwoording van de vraag over de toekomstige inzet en invulling van het financieel toezicht.

Het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen kent een eigen ontwikkeling. De toezichthouders hebben geconcludeerd dat alvorens hier veranderingen in aan te brengen het noodzakelijk is om de randvoorwaarden voor toezicht door de gemeenten zelf op deze gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. Hiervoor is aanpassing van voorschriften nodig.

1.2 Verwerving van informatie, beoordeling van informatie en interventie

In het kader van het financieel toezicht wordt door GS informatie verzameld om zo een beeld te kunnen vormen van de financiële posities bij de gemeenten. Op grond van vastgelegde criteria wordt de informatie gewogen, waarna GS beslissen of en zo ja welke interventie nodig is. Uitgangspunt is repressief toezicht (toezicht achteraf). In bepaalde

¹ Gemeenschappelijk financieel toezichtskader "zichtbaar toezicht" vastgesteld in het bestuurlijk overleg IPO-BZK dd. 27 oktober 2004.

gevallen kan door GS preventief toezicht worden ingesteld. In een dergelijke geval zijn financiële besluiten aan de goedkeuring vooraf van GS onderhevig. Er is een aantal redenen waarom preventief toezicht wordt ingesteld. De belangrijkste reden is het ontbreken van (duurzaam) begrotingsevenwicht. Indien de toezichthouder constateert dat het (duurzaam) begrotingsevenwicht ontbreekt dient hij preventief toezicht in te stellen. Dit wordt ook wel imperatief preventief toezicht genoemd. Bij de andere redenen voor het instellen van preventief toezicht, zoals termijnoverschrijding en/of structurele rekeningtekorten, kan de toezichthouder preventief toezicht instellen; dit wordt facultatief preventief toezicht genoemd. Bij herindeling staat de heringedeelde gemeente in het eerste jaar standaard onder preventief toezicht. Dit is geregeld in de Wet Algemene regels herindeling (Wet Arhi).

Voor zowel imperatief als facultatief preventief toezicht geldt dat het meestal de laatste fase van een proces is, waarbij al langer zorgen bestaan over de financiële positie van een gemeente. Met het toezicht wordt beoogd te voorkomen dat een gemeente – in het uiterste geval – een beroep moet doen op de middelen van de collectiviteit van de gemeenten (art. 12 Fvw).

1.3 Verplichtingen tot het geven van informatie en het afleggen van verantwoording

De toezichthouder maakt bij zijn oordeelsvorming gebruik van de volgende door de gemeenten op grond van de Gemeentewet verplicht aan te leveren documenten:

- de begroting;
- de meerjarenraming;
- de begrotingswijzigingen;
- de jaarstukken;
- de verordeningen ex. artikel 212 en 213 Gemeentewet.

De stukken die de toezichthouder gebruikt zijn dus vooral stukken waarmee de raad zelf zijn kaderstellende en controlerende rol uitoefent.

Daarnaast is de toezichthouder bevoegd om besluiten met financiële consequenties ter inzage te vragen. Van deze bevoegdheid wordt door de toezichthouder alleen gebruik gemaakt als dat nodig is om een verantwoord beeld te krijgen van de financiële risico's die een gemeente loopt en als het gaat om besluiten waarvan aangenomen wordt dat die een wezenlijke invloed hebben op de financiële positie.

De verantwoordelijkheid voor het financiële beleid ligt bij de gemeenteraad. Gemeenten leggen geen financiële verantwoording af aan de toezichthouder; de toezichthouder draagt er juist aan bij dat de gemeenteraad haar verantwoordelijkheid neemt.

1.4 Rolopvatting toezichthouder

Iedere gemeente(raad) is zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid met duurzaam evenwicht als resultaat. Het centrale uitgangspunt is een toezichthouder die de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid laat, maar alert reageert op beslissingen - of juist het uitblijven daarvan - die door hun financiële consequenties het duurzaam evenwicht aantasten. Rol van de toezichthouder is dus eraan bij te dragen dat een gemeente financieel in staat is haar taak en rol te blijven waarmaken, zonder dat de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente wordt overgenomen. De relatie met de raad, lokale rekenkamer(funcctie) en accountant (ook wel horizontale keten genoemd) luistert daarom nauw. Binnen de horizontale keten vindt de verantwoording en controle plaats. De accountant oordeelt over de jaarrekening; de rekenkamer over de doeltreffende en doelmatige beleidsuitvoering.

Het financieel toezicht vindt plaats in de verticale keten en wordt vooraf uitgeoefend om mogelijke onevenwichtigheden voortijdig te signaleren. Daarbij wordt enkele jaren vooruitgekeken. Is de financiële positie van de gemeente duurzaam sluitend begroot? En berust dit op realistische, in financieel beleid vastgelegde uitgangspunten voor bijv.

reserves, risico's en beheer van kapitaalgoederen? Gesteld kan worden dat de horizontale verantwoordingsketen en de verticale toezichtketen complementair zijn aan elkaar. Het financieel toezicht op gemeenten is beperkt tot de financiële kant van de begroting en jaarstukken, met andere woorden de toezichthouder doet geen uitspraken over en geeft geen beoordeling van beleidsonderwerpen.

Zoals aangegeven in 1.1 is er een gemeenschappelijk financieel toezichtskader. Dit toezichtskader wordt gebruikt door alle 12 provinciale toezichthouders voor het financieel toezicht op de gemeenten en door BZK/IFLO voor het financieel toezicht op de provincies.

1.5 Organisatie van het toezicht

De toezichthouders zijn bij de meeste provincies ondergebracht in een zelfstandig onderdeel financieel toezicht. In enkele provincies maken de toezichthouders organisatorisch deel uit van het onderdeel financiën. De toezichthouders rapporteren rechtstreeks aan de portefeuillehouder in het college van GS.

De provinciale toezichthouders voeren maandelijks overleg in het zogenaamde Vakberaad gemeentefinanciën. Ook BZK/IFLO als toezichthouder op de provincies doet aan dit overleg mee. Hier worden ervaringen uitgewisseld en zo mogelijk gemeenschappelijke beleids- en uitvoeringslijnen vastgesteld.

1.6 Raakvlakken met andere interbestuurlijke toezichtarrangementen

Met BZK/IFLO, die financieel toezicht op de provincies houdt, vindt regelmatig overleg plaats in het Vakberaad gemeentefinanciën. Voor alle 13 financieel toezichthouders is er een gemeenschappelijk financieel toezichtskader.

1.7 Raakvlakken met andere vormen van toezicht

Er zijn geen raakvlakken met andere vormen van toezicht.

2. Beschrijving

2.1 Generieke instrumenten

In beginsel zijn de bestaande instrumenten van schorsing en vernietiging toe te passen. Indien er sprake is van repressief toezicht zijn er situaties denkbaar waarbij deze instrumenten ingezet zouden kunnen worden. Een repressieve gemeente gaat bijvoorbeeld in de loop van het jaar een verplichting aan waardoor de financiële positie zodanig verstoord wordt dat een artikel 12 status in beeld komt. Het gaat hier echter om een ultimatum remedium. Door de huidige werkwijze van het toezicht behoeft in de praktijk aan de bestaande generieke instrumenten nauwelijks toepassing te worden gegeven.

2.2 Praktijk van toepassing van het toezicht

Aard en wijze van uitvoering en aanleiding tot de toepassing van toezichtinstrumenten

De toezichthouder maakt bij de beslissing om een gemeente al dan niet onder preventief toezicht te plaatsen primair gebruik van de door de gemeenten op grond van de Gemeentewet verplicht aan te leveren documenten zoals bij 1.3 genoemd. De toezichthouder moet deze beslissing elk jaar voor 1 januari aan het gemeentebestuur bekend maken.

De toezichthouder beoordeelt deze stukken aan de hand van het toezichtcriterium 'materieel evenwicht'. Materieel evenwicht, of een reëel sluitende begroting, is essentieel

als onderdeel van duurzaam evenwicht. De term materieel evenwicht houdt in dat de begroting voldoet aan bepaalde eisen. De belangrijkste daarvan is dat de structurele lasten zijn gedekt door de structurele baten.

Voor het beoordelen van deze stukken zal de toezichthouder veelal ook andere dan de verplicht in te zenden stukken raadplegen, zoals bestuursrapportages.

De toezichthouder beoordeelt aan de hand van verkregen informatie, maar ook aan de hand van kennis die hij al heeft van de gemeenten, het (duurzaam) evenwicht. Aan de hand van voorhanden zijnde gegevens en kennis die de toezichthouder al heeft kan hij beslissen om bepaalde informatie (zoals onderhoudsplannen voor kapitaalgoederen) alsnog op te vragen voor een inhoudelijke toets. Ook is het mogelijk dat de toezichthouder documenten met een wettelijke inzendplicht, waarvan al een eerste beoordeling heeft plaatsgevonden, alsnog diepgaander onderzoekt. Na beoordeling wordt de visie van de toezichthouder doorgesproken met de gemeente. Het overlegniveau is afhankelijk van de financiële problematiek. Zonodig vindt hierna een bijstelling van het oordeel plaats.

Als de toezichthouder het voornemen heeft preventief toezicht in te stellen zal hij de gemeente(raad) de mogelijkheid bieden tot bestuurlijk overleg. Instelling van preventief toezicht betekent vervolgens dat de begroting en de daarop betrekking hebbende wijzigingen de goedkeuring van de toezichthouder behoeven. Zolang deze goedkeuring niet is verkregen, mag het gemeentebestuur, behalve in gevallen van dringende spoed, geen verplichtingen aangaan zonder voorafgaande toestemming van de toezichthouder (art. 208 Gemeentewet).

De goedkeuring aan begrotingen en besluiten tot wijziging daarvan, alsmede bedoelde toestemming kan worden onthouden wegens strijd met het recht en het algemeen financieel belang. Van dat laatste is sprake als een gemeente in een dusdanige financiële positie komt te verkeren dat daardoor op termijn een beroep gedaan moet worden op de middelen van de collectiviteit van gemeenten (artikel 12 Fw).

Indien de toezichthouder overweegt goedkeuring te onthouden, biedt hij eerst gelegenheid voor overleg met de onder toezicht staande partij (verplicht op grond van Algemene Wet bestuursrecht 10:30). In dit overleg kunnen ook maatregelen worden afgesproken die alsnog leiden tot een duurzaam evenwicht. Hierna kan de toezichthouder alsnog goedkeuring verlenen aan de begroting.

Als geen goedkeuring of toestemming is afgegeven door de toezichthouder en de gemeente toch een verplichting aangaat, kan de toezichthouder aan de minister van BZK vragen het besluit tot het aangaan van een financiële verplichting voor te dragen voor schorsing en vernietiging bij de Kroon.

Mocht het zo zijn dat besluiten van dringende spoed niet worden gesanctioneerd dan zijn de leden van de raad die vóór hebben gestemd persoonlijk aansprakelijk tegenover de gemeente.

Frequentie van beoordelingen en interventies

De toezichthouder beoordeelt jaarlijks voor elke gemeente in hoeverre er sprake is van begrotingsevenwicht. Op basis van deze beoordeling besluit hij om repressief of preventief toezicht toe te passen. Gebruikelijk is het repressief toezicht. Preventief toezicht kan worden toegepast in het geval er geen begrotingsevenwicht is, bij termijnoverschrijdingen, bij tekorten op rekeningsbasis of bij herindelingen (Wet Arhi). De volgende tabel geeft een overzicht van de mate waarin preventief en repressief toezicht zich voordoen.

Tabel: "frequenties" financieel toezicht

	aantal gemeenten	preventief financiën	preventief termijn	preventief ARHI	repressief
2001	504	13 (2%)	38 (8%)	10 (2%)	442 (88%)
2002	495	11 (2%)	27 (6%)	46 (11%)	411 (81%)
2003	489	15 (3%)	18 (4%)	38 (8%)	418 (85%)
2004	483	24 (5%)	21 (4%)	43 (9%)	396 (82%)
2005	467	30 (6%)	9 (2%)	43 (9%)	385 (83%)
2006	458	21 (5%)	13 (3%)	20 (4%)	404 (88%)
2007	443	19 (4%)	2 (0%)	13 (3%)	409 (92%)

Dat het aantal gemeenten onder preventief toezicht beperkt is, is deels te danken aan de herziening van de verdeling van het gemeentefonds eind jaren negentig en deels aan het financieel toezicht. Veel aandacht vanuit het toezicht gaat namelijk uit naar gemeenten met financiële problemen om te voorkomen dat zij onder preventief toezicht of zelfs onder artikel 12 Fvw komen te vallen.

Bestuurlijke lasten ondertoezichtgestelden

Aangezien de toezichtactiviteiten plaatsvinden op basis van stukken waarmee de raad zelf zijn kaderstellende en controlerende rol uitoefent, is er nauwelijks sprake van bestuurlijke last voor de gemeenten die onder repressief toezicht staan. Voor de gemeenten die onder preventief toezicht staan, bestaan de bestuurlijke lasten uit het ter goedkeuring voorleggen van financiële besluiten aan GS. Er is geen kwantitatief zicht op de hoogte van deze bestuurlijke lasten.

Beleidsmatige effecten van interventies

Aangezien gemeenten het in het algemeen niet gewenst achten om onder preventief toezicht te staan, zullen zij dat zelf zoveel mogelijk proberen te voorkomen. In die zin draagt alleen al het bestaan van het toezichtstelsel bij aan een gezond financieel beleid en beheer van gemeenten. Voor gemeenten die onder preventief toezicht staan is het effect dat ze nadrukkelijker financiële en beleidsmatige afwegingen moeten maken om tot een (duurzaam) sluitende begroting te komen. Het aantal art. 12 gemeenten blijft daardoor beperkt.

Via de jaarlijkse beoordelingen worden de gemeenten tijdig geïnformeerd over de waarnemingen van de toezichthouder over mogelijke financiële knelpunten. Hiermee kunnen zij bij de voorbereiding van hun financiële beleid rekening houden. In het algemeen blijkt dat de wederzijdse contacten van de gemeente met de toezichthouder over soms gevoelige zaken op het terrein van de gemeentefinanciën hun nut opleveren. Door deze contacten zijn veel financiële problemen van verschillende aard voorkomen of opgelost. Daarbij moet worden gedacht aan:

- aankopen van onroerend goed die vanwege het premature karakter en het daarmee gepaard gaande financiële risico voor een gemeente niet konden worden geaccordeerd;
- beleggingsconstructies die niet door de (financiële) beugel konden of
- concrete begeleidende acties ter voorkoming van een art. 12 status.

Gemeenten maken op vrijwillige basis veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om een begrotingsscan (verdiepingsonderzoek en rapportage door de provinciale toezichthouder in samenwerking met BZK/IFLO) te laten uitvoeren. De prikkels die uit het toezicht komen voor verbetering van de financiële positie (en het financiële proces) worden door het veld als positief ervaren. Vooral in kleinere organisaties wordt ambtelijk en bestuurlijk nogal eens "gesteund" op de kennis en kunde die aanwezig is bij het financieel toezicht. Dit varieert van een simpele vraagbaakfunctie en uitwisseling van good practices tot het geven van presentaties of het begeleiden van een begrotingsscan. Daardoor worden op voorhand veel zaken kortgesloten en kunnen mogelijke ongewenste situaties worden voorkomen.

Toereikendheid generieke instrumenten en horizontale keten

De generieke instrumenten van schorsing en vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing kunnen pas ingezet worden als ultimum remedium, als de financiële situatie niet meer onder controle is. Het is dan altijd een reparatie, terwijl met de instrumenten van het financieel toezicht zulke situaties worden voorkomen door eerder bij te sturen. Voor het instrument van in de plaats treden geldt bovendien het bezwaar dat geen recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente om de financiële problematiek op te lossen. In de rolopvatting van het financieel toezicht staat de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente centraal.

De verticale toezichtketen is complementair aan de horizontale keten van verantwoording en controle. In de horizontale keten zijn de mechanismen en belangen niet altijd zodanig dat kan worden voorkomen dat een gemeente de financiële problemen eventueel afwentelt op de collectiviteit van de gemeenten (art. 12 Fvw) of op de andere gemeenten waarmee een fusie wordt aangegaan (Wet Arhi).

3. Beoordeling

3.1 Nut van het financieel toezicht op gemeenten

Het nut van het financieel toezicht wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan Alders.

Stap 1 Volstaan de generieke instrumenten schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing?

Schorsing, vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing zijn zware instrumenten die alleen kunnen worden ingezet als de financiële situatie al uit de hand is gelopen. Voor het instrument van in de plaats treden geldt bovendien het bezwaar dat geen recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente om de financiële problematiek op te lossen.

Er zijn geen lichtere generieke instrumenten om bij te sturen in het geval de financiële situatie op termijn uit de hand dreigt te lopen. Daardoor kunnen de bestuurlijke verhoudingen bij gebruik van schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing zwaar onder druk komen te staan.

Voor het bevorderen van een gezond en evenwichtig financieel beleid en beheer bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen volstaan de generieke instrumenten daarom niet.

Stap 2 Expliciteer het motief voor het financieel toezicht op gemeenten

Op grond van art. 12 Fvw kunnen gemeenten een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds krijgen "indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien". Deze aanvullende uitkering wordt uit het gemeentefonds betaald en gaat ten koste van de algemene uitkeringen aan de overige gemeenten in Nederland. Art. 12 gemeenten krijgen dus een aanvullende uitkering ten laste van de collectiviteit van de gemeenten. De facto worden dan de financiële problemen gedeeltelijk afgewenteld op andere gemeenten.

Op grond van artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) kunnen GS bepaalde gemeentelijke besluiten aanwijzen die vooraf hun goedkeuring behoeven met ingang van de dag waarop een gemeente volgens een herindelingontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven. Het gaat hierbij om besluiten die kunnen leiden tot nieuwe lasten, verhoging van bestaande lasten of verlaging van bestaande baten of vermindering van vermogen. De bevoegdheid is dus ruimer dan alleen de besluiten omtrent de begroting en de begrotingswijzigingen. Het toezicht vanwege herindeling vervalt op de datum van herindeling of de datum waarop de Minister van BZK bepaalt dat het toezicht vanwege herindeling is vervallen.

Doel van dit toezichtinstrument is het voorkomen van potverteren. Goedkeuring aan de besluiten kan daarom worden onthouden, indien een besluit van een op te heffen

gemeente naar het oordeel van gedeputeerde staten in strijd is met het financiële belang van de gemeente(n) waarvan het gebied van die gemeente zal gaan deel uitmaken. Uitgangspunt bij de uitoefening van toezicht vanwege herindeling is het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zal de toezichthouder ernaar streven dat reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet zullen worden geblokkeerd.

Het legitieme motief voor het financieel toezicht op gemeenten is derhalve het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden, in casu de andere gemeenten. Het generieke instrumentarium van schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing is te grof om dit afwentelgedrag te voorkomen. In de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen wordt er veel belang gehecht aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente voor haar financiële situatie. De relatief geringe kosten van het toezichtapparaat en de daarmee gepaard gaande beperkte bestuurlijke lasten wegen niet op tegen dit grote bestuurlijke belang.

Stap 3a Houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en de betekenis van dualisering en de rekenkamers

Bij 1.4 is al aangegeven dat elke gemeenteraad zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid. Het financieel toezicht wordt dan ook terughoudend uitgeoefend. Het verticale toezicht maakt voornamelijk gebruik van de documenten waarmee de raad zelf zijn kaderstellende en controlerende rol uitoefent en is complementair aan de horizontale keten. Als de horizontale keten goed functioneert en het financieel beleid gezond is, zal de intensiteit van het verticale toezicht navenant minder zijn. Als de financiële situatie echter verslechtert, bestaat het risico dat de financiële problemen worden afgewenteld op andere overheden. In de horizontale keten zijn er onvoldoende mechanismen om dit risico voldoende in te dammen, zodat het verticale toezicht zich op dat moment meer zal manifesteren.

Stap 3b Zoek andere instrumenten die gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan financieel toezicht.

Doel van het financieel toezicht is het bevorderen van een gezond en evenwichtig financieel beleid en beheer bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Daarmee wordt getracht te voorkomen dat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen een beroep moeten doen op middelen van de collectiviteit van gemeenten via art. 12 Fvw. Zoals bij stap 3a al is aangegeven, zal de intensiteit van het financieel toezicht afhangen van het functioneren van de horizontale keten en de financiële situatie van de gemeente. Enig financieel toezicht zal altijd nodig zijn. Er zijn geen andere instrumenten denkbaar die het risico van afwenteling van financiële problemen op andere overheden voldoende kunnen beperken.

Stap 4a Gebruik de leidende principes wanneer een specifieke (aanvullende) regeling van interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving toch de meest aangewezen weg is

Uit de voorgaande stappen blijkt dat er een specifieke regeling voor het financieel toezicht op gemeenten nodig is.

- *Het verticale interbestuurlijke toezicht wordt beperkt indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld is.*
Zie bij stap 3a.
- *Informatieverzameling en beoordeling daarvan vinden plaats door een onafhankelijke, toezichthoudende instantie (= de signalerend toezichthouder), de interventiebevoegdheden liggen altijd bij een bestuursorgaan (= de interveniërend toezichthouder).*
De ambtelijke toezichthouders maken onderdeel uit van de provinciale organisatie. Zij verzamelen de informatie en beoordelen deze op een objectieve wijze waarbij gebruik gemaakt wordt van een gemeenschappelijk financieel toezichtskader van alle

toezichthouders. Zij adviseren de verantwoordelijke portefeuillehouder in het college van GS over de mogelijke interventies. Voor de taakuitoefening is specifieke deskundigheid vereist over overheidsfinanciën, het begrotingsproces en gevoel voor de bestuurlijke verhoudingen. Denkbaar is dat de ambtelijke toezichthouders van alle 12 provincies worden samengevoegd tot één onafhankelijke instantie, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. De signalerend toezichthouder verzamelt de informatie van de gemeenten, geeft een oordeel en adviseert aan de betreffende provinciale besturen over mogelijke interventies. Het voordeel is dat er meer uniformiteit in de beoordelingen komt. De interveniërend toezichthouder zal moeten motiveren als er wordt afgeweken van het advies van de signalerend toezichthouder. Hierdoor wordt het proces transparanter. De schaalvoordelen zijn beperkt. Als nadelen kunnen worden genoemd dat er mogelijk dubbelingen in activiteiten ontstaan omdat de interveniërend toezichthouder zich ambtelijk laat bijstaan. Ook zullen de bestuurlijke lasten voor de ondertoezichtstaanden toenemen als die met twee toezichtinstanties te maken krijgen. Verder zal bij de beoordeling en de advisering over de interventies minder gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis van de lokale situatie en cultuur.

- *Instelling van één gebundelde interbestuurlijk functionerende instantie*
Een eventuele bundeling van het signalerende toezicht van de 12 provincies en BZK/IFLO is pas relevant als er ook een legitiem motief voor het financieel toezicht van het Rijk (BZK/IFLO) op de provincies is. Naar de mening van het IPO zijn geen van de door Alders genoemde legitieme motieven van toepassing bij het financieel toezicht op de provincies. Artikel 12 Fw geldt immers niet voor provincies. Los daarvan leidt bundeling naar verwachting tot enige dubbeling van activiteiten. De signalerende toezichthouder staat dan immers ver af van de lokale situatie waardoor de interveniërend toezichthouder, de portefeuillehouder in het college van GS, zich ook door zijn eigen ambtelijke organisatie zal laten adviseren.
- *Een lagere overheid heeft te maken met één interveniërende toezichthoudende hogere overheid*
De interventies bij het financieel toezicht op gemeenten zullen door de provincie worden uitgevoerd.
- *De afweging tot interventie door een bestuursorgaan moet op bredere gronden gebaseerd zijn.*
De portefeuillehouder in het college van GS is in staat door de kennis van de lokale situatie en cultuur een brede bestuurlijke afweging te maken of en tot welke interventie moet worden overgegaan.
- *Op welk niveau kan het beste de informatieverzameling en beoordeling plaatsvinden?*
Vanwege de benodigde kennis over de lokale situatie en cultuur kan de informatieverzameling en beoordeling het beste op provinciaal niveau plaatsvinden. Op provinciaal niveau is voldoende deskundigheid beschikbaar; de schaalvoordelen van eventuele bundeling tot een gezamenlijke organisatie van alle provincies zijn beperkt. Uniformiteit wordt verkregen door een gemeenschappelijk financieel toezichtskader op te stellen, zoals nu al gebeurt.
- *Bij welk bestuursorgaan komen de interveniërende bevoegdheden te liggen?*
Vanuit het sturingsprincipe "decentraal wat kan, centraal wat moet" dienen de bevoegdheden bij GS te liggen. Dit bestuursorgaan heeft de meeste kennis over de lokale situatie en cultuur en is het meest nabij.

Stap 4b Overige leidende principes

Zie 1.2, 1.3 en 1.4 voor de aspecten informatieverzameling en beoordeling en interventie. Op basis van de informatie kunnen de gezamenlijke provinciale toezichthouders problemen signaleren die voor een bredere groep gemeenten of zelfs voor alle gemeenten

geldt. Via het interprovinciaal vakberaad gemeentefinanciën en het IPO worden deze gesignaleerde problemen doorgegeven aan het ministerie van BZK als beheerder van het gemeentefonds.

Stap 5 Regel het toezicht praktisch, volgens een aantal punten

In de huidige praktijk wordt reeds voldaan aan de door Alders genoemde punten:

- De op basis van het gemeenschappelijk financieel toezichtskader ontwikkelde provinciale beleidskaders financieel toezicht worden ook aan de gemeenten gestuurd.
- Het toezicht vindt plaats op basis van risico-analyse.
- De ondertoezichtgestelde krijgt good practices aangeboden.
- Er vindt een terugkoppeling plaats naar beleid en wetgeving, zie bij stap 4b.
- Binnen het vakberaad gemeentefinanciën vindt zowel interprovinciale als interbestuurlijke afstemming plaats over de beleidskaders, de toezichtnormen, -criteria en -toetspunten. Het gemeenschappelijk beleidskader wordt bestuurlijk vastgesteld in een bestuurlijk overleg van de Minister van BZK met het IPO. Jaarlijks wordt er één toezichtonderwerp gemeenschappelijk vastgesteld.
- De provinciale toezichthouders leggen verantwoording af aan de provinciale staten. Verder leveren zij BZK informatie aan over het financieel toezicht op de gemeenten ten behoeve van het jaarlijkse toezichtverslag van BZK aan de Tweede Kamer.

3.2a Wat kan/mag niet veranderen aan het financieel toezicht

In 1.1 is aangegeven dat er in de provincies Brabant en Limburg pilots lopen met betrekking tot het financieel toezicht op de gemeenten. De resultaten zijn in 2010 gereed, op basis waarvan bezien zal worden of en in hoeverre het toezicht anders kan worden ingericht. Met het oog op deze pilots is het niet gewenst om op dit moment (grote) veranderingen in het financieel toezicht door te voeren.

3.2b Wat kan/mag wel veranderen aan het financieel toezicht

Zie 3.2a voor mogelijke veranderingen op termijn.

Het toezicht op de gemeenschappelijke regelingen kan worden afgeschaft onder voorwaarde dat de gemeenten in hun horizontale verantwoording de gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelnemen adequaat meenemen. Dit is nog niet altijd het geval. Wellicht zal het instrumentarium op dit punt moeten worden verbeterd.

3.2c Randvoorwaarden voor de veranderingen genoemd onder 3.2b

Zie 3.2b