

Samenvatting

Van specifiek naar generiek

Doorlichting en beoordeling
van interbestuurlijke
toezichtarrangementen

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Samenvatting

Doorlichting van specifiek interbestuurlijk toezicht

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

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

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

Algemeen beeld van de doorlichting

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

Beoordeling door de commissie

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

Interbestuurlijke invloeduitoefening

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

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

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

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

Visie op interbestuurlijk toezicht: van specifiek naar generiek

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

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

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

Een andere belangrijke voorwaarde voor de afbouw van het specifieke interbestuurlijk toezicht is versterking van horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging. Samenwerking, met taakoverdracht, kan bijdragen aan

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

Uitwerking en overgangsperiode

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

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