



Interbestuurlijk

toezicht

herijkt

Toe aan nieuw  
zicht op overheden

Bestuurlijke Werkgroep Alders  
7 december 2005

### **Informatie**

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

#### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

**Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur**

**Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen**

**Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen**

**Postbus 20011**

**2500 EA Den Haag**

**Telefoon: (070) 426 6226**

**Internet: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)**

**E-mail: [interbestuurlijke.betrekkingen@minbzk.nl](mailto:interbestuurlijke.betrekkingen@minbzk.nl)**

### **Productiebegeleiding**

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

**Directie Communicatie en Informatie**

### **Vormgeving en ontwerp omslag**

**Grafisch Buro van Erkelens bv, Den Haag**

### **Drukwerk**

**Hega Drukkerij, Den Haag**

**Extra exemplaren zijn verkrijgbaar bij het  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.**

**December 2005**

**nr. 37619**

	<b>Kern van het advies en boodschap aan het kabinet</b>	<b>5</b>
<b>0</b>	<b>De Bestuurlijke Werkgroep en de vraagstelling</b>	<b>13</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>Verkenning problematiek en doelstelling</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>Problematiek</b>	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>Doelstelling</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>Reikwijdte en overwegingen voor kader</b>	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>Juridisch kader en bestuurlijke praktijk</b>	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>Reikwijdte interbestuurlijk toezicht</b>	<b>28</b>
<b>3.3</b>	<b>Verdere kaderstelling interbestuurlijk toezicht</b>	<b>29</b>
<b>3.4</b>	<b>Het stappenplan</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>Vingeroefening met het stappenplan</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Besluit risico's zware ongevallen</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Wet werk en bijstand</b>	<b>44</b>
<b>4.3</b>	<b>Toezicht in de sfeer van de rampenbestrijding/veiligheid</b>	<b>45</b>
<b>I</b>	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>49</b>
<b>II</b>	<b>Begrippenkader</b>	<b>53</b>
	<b>Appendix</b>	<b>57</b>
	<b>Interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat (Waar hebben we het precies over?) prof. dr. P. Eijlander en dr. R.A.J. van Gestel</b>	

## Kern van het advies en boodschap aan het kabinet



## Interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Wat allang bestaat, lijkt nooit meer te verdwijnen. Als we iets nieuws bedenken, sluiten we aan bij het bestaande. Deze wijsheid gaat ook op voor de vele toezichtrelaties tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Er is dus alle reden om eens kritisch te kijken naar deze toezichtrelaties in het binnenlands bestuur.

Interbestuurlijk toezicht staat ter discussie. Toezicht is aan rijkszijde sterk verkokerd en is de laatste jaren in die vorm ook geïntensiveerd. Toezicht wordt verward met andere vormen van sturing en verantwoording. Toezicht is te beperkend. Toezichthouders buitelen over elkaar heen. Toezicht levert alsmaar meer werk en lasten op, zonder dat de vraag wordt beantwoord of het allemaal wel kan.

Wie is nu eigenlijk de toezichthouder: het Rijk of de provincie? Of houden ze onafhankelijk van elkaar toezicht? Bestuurlijke drukte lijkt de huidige situatie te kenmerken.<sup>1</sup> In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden uitgangspunten geformuleerd als verruiming van de decentrale beleidsvrijheid, vermindering van centrale regels, vermindering van gedetailleerd medebewind. Daarnaast worden steeds vaker vragen gesteld bij de effectiviteit en efficiency van het huidige toezicht.

In de organische visie die ten grondslag ligt aan onze staatsinrichting worden Rijk, provincies en gemeenten beschouwd als delen die onlosmakelijk verbonden zijn met het geheel en de andere delen van de staat. Bij decentralisatie staat de autonomie van gemeenten en provincies centraal, maar dit is niet gelijk aan soevereiniteit of onafhankelijkheid, omdat decentrale overheden onderdeel zijn van het grotere staatsgeheel. Provincies en gemeenten verkeren daarom niet in een isolement. De verbondenheid van provincies en gemeenten met het Rijk komt op een bepaald taakgebied tot uitdrukking in regelgeving, in een planstructuur, in een financiële verhouding, in een bepaalde vorm van monitoring, verantwoording en toezicht. Toezicht is altijd onderdeel van een bredere besturingssystematiek.

De organische visie houdt een drietal belangrijke uitgangspunten in.<sup>2</sup> In de eerste plaats geldt dat provincies en gemeenten weliswaar zelfstandige bestuurlijke organen zijn met een eigen huishouding, maar tegelijkertijd (moeten) interacteren met de andere

overheden. Het systeem van checks and balances dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat kenmerkt, biedt ruimte voor – en noopt tot – allerlei vormen van verwevenheid, gedeelde taken en verantwoordelijkheden, ook wanneer een bepaalde bestuursinstantie de primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt.

Elke overheid is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar werk. Sinds de invoering van de duale verhoudingen is er sprake van een uitdrukkelijke taak voor Provinciale Staten en de gemeenteraden. Een en ander laat onverlet dat ook de kwaliteit van het bestuur onderwerp van toezicht kan zijn, juist vanwege het organisch gelede bestel. Indien er sprake is van onaanvaardbare ontwikkelingen, staan voor “toezichthouders” instrumenten als schorsing en vernietiging en taakverwaarlozingsbepalingen ter beschikking.

Het tweede uitgangspunt is dat er geen bepaalde taken en verantwoordelijkheden bestaan die vast en permanent tot het domein van een bepaalde bestuursinstantie behoren (m.u.v. de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun huishouding van provincies en gemeenten o.g.v. artikel 124 van de Grondwet). Maatschappelijke omstandigheden, economische mogelijkheden, de beschikbare instrumenten en politieke voorkeuren zijn beslissend voor het toedelen van taken en verantwoordelijkheden.

Het derde uitgangspunt volgt hier logischerwijs uit: de verdeling van verantwoordelijkheden en de inrichting van interbestuurlijke verhoudingen zijn dynamisch en worden bepaald door veranderlijke maatschappelijke behoeften en mogelijkheden.

De praktijk in het huidige bestuurlijke stelsel lijkt wat minder dynamisch: oude structuren worden niet opgeruimd, het bestaande blijft intact en het nieuwe borduurt daarop voort.

De beschreven ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Remkes, om de Commissaris van de Koningin in Groningen, de heer Alders, te vragen op bestuurlijk niveau een strategische discussie voor te bereiden over de rol en de organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daartoe is een Bestuurlijke Werkgroep geformeerd bestaande uit provinciale en gemeentelijke bestuurders, ambtelijk bijgestaan door het ministerie van BZK, het IPO en de VNG.

1 | Zie ook het rapport “Je gaat er over of niet” van de Commissie Bestuurlijke Coördinatie (=Commissie De Grave).  
2 | Prof. Dr. F. Fleurke in “Toezicht op Volendam”.

## Afbakening

De Bestuurlijke Werkgroep is gevraagd om zich te richten op interbestuurlijk toezicht. Dat is het geheel van processen die plaatsvinden in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbeartiging (zowel specifieke taken als de kwaliteit van het bestuur) van de lagere door de hogere overheden.

Onder de activiteiten bij toezicht wordt verstaan het verzamelen van informatie, het beoordelen van informatie en het eventueel op grond daarvan interveniëren.

## Veranderingen

Er vinden wijzigingen plaats in specifieke regelgeving die op zichzelf aanleiding zouden moeten vormen om tot heroverweging van het toezichtarrangement te komen. Een voorbeeld is de vervanging van de Bijstandswet door de Wet werk en bijstand (Wwb). Het betreft een fundamentele verandering: van een declaratiestelsel naar een budgetstelsel. De omvang en de intensiteit van het rijkstoezicht is weliswaar aanzienlijk beperkt, maar de fundamentele vraag of er nu nog een rechtvaardiging is voor dat toezicht is niet gesteld. Waar de primaire verantwoordelijkheid nu ligt bij de gemeenten, inclusief de financiële risico's, ligt het niet meer voor de hand dat er een specifiek interbestuurlijk toezicht is op de financiële rechtmatigheid en de doelmatigheid van de wetsuitvoering. De vraag is of dit toezicht niet beter onderdeel kan gaan uitmaken van het toezicht op de gemeentefinanciën.

Het is een voorbeeld van een verandering die op het punt van het toezicht niet echt doordacht is. Het zijn ook niet alleen wijzigingen in de vormgeving die de vraag van de omvang van het toezicht aan de orde stellen. Ook meer fundamentele veranderingen in ons staatsbestel nopen daartoe. De invoering van het dualisme in de Provincie- en Gemeentewet is zo'n fundamentele verandering.

De onderstreping van de controlerende taak van Provinciale Staten en gemeenteraden en de noodzaak om daartoe te beschikken over afdoende instrumenten zijn daar de uitdrukking van. Vermelding van de inrichting van de rekenkamerfunctie kan in dat kader niet achterwege blijven. Deze veranderingen geven het begrip horizontale verantwoording (i.c. interne controle) inhoud. In de praktijk blijkt dat deze ontwikkeling geen aanleiding is geweest om de bestaande toezichtarrangementen te heroverwegen en bij nieuwe daarmee rekening te houden.

Het zijn niet alleen de ontwikkelingen in specifieke regelgeving of de veranderingen in ons staatsbestel die hier aandacht behoeven. Dat geldt ook voor de mondigheid van de burgers en het feit dat zij over ruime middelen beschikken om de overheid aan te spreken. Bij dat laatste moet niet alleen gedacht worden aan de toegang van de burger tot ons staatsbestel om juiste toepassing van regelgeving en voorzieningen af te dwingen, maar ook aan alternatieve instrumenten als benchmarking en "naming and shaming" die de burger kan gebruiken om keuzen te maken en invloed uit te oefenen.

Het is de opvatting van de Werkgroep dat genoemde ontwikkelingen aanleiding geven om het interbestuurlijk toezicht te heroverwegen. Die heroverweging moet gericht zijn op het wegen van de argumenten die ten grondslag liggen aan toezichtarrangementen en dus de houdbaarheid en relevantie daarvan.

Het is niet bedoeld als "weg met het toezicht!", maar interbestuurlijk toezicht is zeker ook niet vanzelfsprekend. Interbestuurlijk toezicht is een onderdeel van het systeem van checks and balances met verschillende horizontale en verticale componenten en mechanismen, zoals (publieke) verantwoording en interne controle. De door de Werkgroep onderschreven organische visie staat aan de basis van het door haar ontwikkelde kader voor interbestuurlijk toezicht.

Indien er sprake dient te zijn van toezicht, dan verdient juist de vormgeving en inrichting aandacht. De dagelijkse praktijk laat zien dat vaak meerdere ministeries en bestuurslagen met toezicht zijn belast of daaraan vorm geven, dat er sprake is van overlapping tussen toezichthouders, dat de vraag naar gegevens e.d. schier eindeloos is, kortom dat ook de wijze waarop toezicht wordt ingericht de nodige aandacht behoeft.

Er zijn steeds meer aanwijzingen dat het toezicht niet meer op de huidige wijze door kan gaan. Het huidige stelsel van toezicht vormt een verbrokkeld geheel waarbij het toezicht zich ook dreigt te vervreemden van het doel c.q. het maatschappelijk effect. Dat maatschappelijk effect of anders gezegd, de feitelijke maatschappelijk doorwerking dient het doel te zijn van het toezicht. Zo moet niet de vraag of er een plan is centraal staan, maar de vraag of het plan de beoogde doelen en effecten dichterbij brengt. De eerder geschetste ontwikkelingen geven al een gevoel van urgentie, maar de vraag of het toezicht wel bijdraagt aan het beoogde doel c.q. het maatschappelijk effect onderlijnt de urgentie te meer.

In hoofdstuk 1 en 2 van dit rapport heeft de Werkgroep de verkenning van de problematiek opgenomen.

## Wat wil de Bestuurlijke Werkgroep

De Werkgroep wil met het door haar opgestelde advies een bijdrage leveren aan het vernieuwen en opschonen van interbestuurlijke toezichtarrangementen door:

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

Centraal staat het heroverwegen van bestaande bestuurlijke toezichtarrangementen tussen overheden aan de hand van ontwikkelingen in ons staatsbestel (dualisme), veranderingen in specifieke regelgeving en de toenemende mondigheid en betrokkenheid van burgers.

De Werkgroep heeft daarom een stappenplan ontwikkeld (zie paragraaf 3.4) waarmee toezichtarrangementen dienen te worden doorgelicht. Het onderscheidt de volgende stappen.

**Stap 0** stelt eisen aan de kwaliteit van het beleid en de wet- en regelgeving. Belangrijk onderdeel hiervan is de benodigde heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Daarbij horen ook de ruimte en de instrumenten om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

**Stap 1** propageert het gebruik van de basismogelijkheden voor interventies bij interbestuurlijk toezicht (schorsing, vernietiging en taakverlozing). Het huidige beleid van beperkt gebruik moet wel worden verruimd, met name de toetsing aan het algemeen belang.

**Stap 2** vereist een legitiem motief voor het instellen van specifiek interbestuurlijk toezicht (aanvullend op de basis in stap 1).

**Stap 3** bepleit meer gebruik te maken van democratische verantwoordingsprocessen binnen de gemeente en de provincie, met name door de dualisering, en van alternatieve instrumenten zoals prestatieafspraken, kwaliteitszorg en interne controle. Leidend principe is dat het (verticaal) interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn.

**Stap 4** geeft een aantal leidende principes die toegepast dienen te worden bij de inrichting en organisatie van specifiek interbestuurlijk toezicht:

- informatieverzameling en beoordeling daarvan vinden plaats door een onafhankelijke, toezichthoudende instantie (= de signalerend toezichthouder), de interventiebevoegdheden liggen altijd bij een bestuursorgaan (= de interveniërend toezichthouder);
- als er meerdere toezichthoudende instanties in beeld zijn (zowel bij Rijk als bij provincie) geldt als uitgangspunt dat er gekomen wordt 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 om een signalerende, professionele toezichthoudende instantie die voor meerdere overheden diensten verricht;
- een lagere overheid heeft te maken met één interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezicht houdende hogere overheid;
- het bestuursorgaan dat de afweging maakt of tot een interventie wordt overgegaan, moet in staat zijn die afweging op bredere gronden te maken. Naast de toezichtbevindingen (van de beoordelende instantie) gaat het bij deze afweging om bestuurlijke verhoudingen, het politieke landschap en de relatie met andere beleidsterreinen.
- informatieverzameling en beoordeling dienen gebundeld (eenmalig) plaats te vinden. Er dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van informatie die al in het kader van andere (verantwoordings)processen wordt gegenereerd;
- de beoordeling van de signalerend toezichthoudende instantie beperkt zich tot een technisch, professioneel oordeel (wat is geconstateerd en hoe verhoudt zich dat tot de norm, standaard e.d.);
- aan een interventie van het bestuursorgaan gaat vanzelfsprekend een bestuurlijk oordeel vooraf (bijvoorbeeld is het incidenteel of structureel);
- de interbestuurlijk functionerende instantie zorgt in haar manier van werken ook voor de terugkoppeling naar het beleid en wet- en regelgeving makende bestuursorgaan, zodat mogelijk benodigde verbeteringen kunnen worden aangebracht;
- indien de provincie belast wordt met de verantwoordelijkheid voor de interventies en het Rijk de interveniërend toezichthouder is voor de provincie met een toereikend motief, kan het vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid gewenst zijn dat over de uitoefening van die toezichtstaak jaarlijks door de provincie wordt gerapporteerd of zoveel vaker indien de beleidsverantwoordelijke minister dat zinvol acht (ambtsbericht). Dat geldt omgekeerd ook voor het kenbaar maken van wensen, aandachtspunten e.d. die door de minister kunnen worden meegegeven voor de uitoefening van dat toezicht door de provincies. Deze verantwoordingsrelatie kan dan in de plaats komen van de toezichtrelatie.

**Stap 5** geeft een aantal praktische regels bij toezicht.

De volgende vragen kunnen steeds gesteld worden bij de kenmerkende onderdelen:

- Is specifiek interbestuurlijk toezicht bij de bestaande arrangementen wel gerechtvaardigd?
- Wordt bij de vormgeving van interbestuurlijk toezicht wel voldoende rekening gehouden met de mogelijkheden van horizontale verantwoording en alternatieve instrumenten?
- Kan de informatieverzameling en -beoordeling worden losgekoppeld van het bestuurlijke besluit tot wel of geen interventie?
- Wordt de verantwoordelijkheidstoedeling (aan Rijk of provincie) bij toezicht wel op basis van expliciete motieven vormgegeven?
- Wordt het toezicht wel praktisch genoeg vorm gegeven?

In hoofdstuk 3 heeft de Werkgroep beschouwingen opgenomen over de reikwijdte van het kader en overwegingen voor de aanpak in het stappenplan. In hoofdstuk 4 is ter illustratie van de werking van het stappenplan een aantal casus bekeken.

## Aanbevelingen van de Werkgroep bij toepassing stappenplan

**1.** In beleid en wet- en regelgeving dient expliciet aangegeven te worden hoe verantwoordelijkheden worden verdeeld en waar het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid is gelegen.

De mate waarin de centrale overheid meer nadrukkelijk een taak voor haar zelf weggelegd ziet (b.v. dat sprake is van programmering of dat de financiering gepaard gaat met bestedingsvoorschriften), dient bepalend te zijn voor de vraag of er sprake dient te zijn van interbestuurlijk toezicht. Hier is sprake van een glijdende schaal van absolute decentralisatie oplopend tot gemengde verantwoordelijkheden naar medebewind. Het decentralisatieartikel uit de Gemeentewet en de Provinciewet brengt in het eerste lid tot uitdrukking dat het Rijk decentralisatie bevordert en in het tweede lid dat, op voorwaarde van een deugdelijke argumentatie, bepaalde zaken tot onderwerp van rijksbeleid of provinciaal beleid kunnen worden gerekend.

**2.** Indien de regelgeving geen zicht biedt op een scherpe definiëring en vastlegging van de te borgen belangen, dan mag worden aangenomen dat er sprake is van een vorm van decentralisatie en ontbreekt de basis voor specifiek interbestuurlijk toezicht. In dit geval is het stappenplan verder niet van toepassing. Het is aan de decentrale overheden welke (vormen van) horizontale verantwoording men kiest.

Indien dit tot onaanvaardbare ontwikkelingen zou leiden staan instrumenten als schorsing en vernietiging en taakverwaarlozingsbepalingen ter beschikking. Deze mogelijkheden kunnen ook gebruikt worden bij onaanvaardbare ontwikkelingen betreffende de kwaliteit van het bestuur.

**3.** Indien er sprake is van gemengde verantwoordelijkheden dient expliciet te worden nagegaan of deze vormgegeven kunnen worden door het aangaan van prestatieafspraken. De rijksoverheid stelt beleidsvrijheid en financiële middelen beschikbaar, waarvoor de "andere overheden" een bepaalde prestatie dienen te leveren. Ook in dit geval staan de algemene instrumenten van schorsing en vernietiging en taakverwaarlozingsbepalingen ter beschikking. Ook indien er sprake is van een motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht dient naar de waarde van het instrument prestatieafspraken als (gedeeltelijk) alternatief voor toezicht gekeken te worden.

**4.** Specifiek toezicht is in de regel te motiveren als er sprake is van vormen van medebewind. In dat geval dienen de volgende motieven in het geding zijn:

- het bewaken van een hoger belang, inclusief internationale verdragsrechtelijke verplichtingen;
- het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkomen van patstellingen, belangenverstremming en vermijden van conflict van belangen tussen overheden.

Het gaat hier om het motief waarom borging van de doorwerking/uitvoering van beleid en regelgeving naar een lagere overheid van belang wordt geacht en of dan toezicht door een hogere overheid het beste instrument is. Ministeriële verantwoordelijkheid, met in het verlengde (het toekennen van taken in) medebewind of Europeesrechtelijke verplichtingen, is op zichzelf geen toereikend motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht, maar dient nader gemotiveerd te worden. De vraag hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid reikt, is nog niet goed beantwoord. Er zijn andere middelen om inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld ook worden ingevuld door een informatieplicht (rapportageplicht) op te nemen.

**5.** Als er een motief is voor interbestuurlijk toezicht dient er eerst gekeken te worden of horizontale verantwoording (inclusief duale stelsel), kwaliteitszorg en alternatieve instrumenten geheel of gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan interbestuurlijk toezicht. Dit zijn diverse processen, instrumenten en mechanismen die niet onder toezicht vallen, maar er wel toe kunnen leiden dat het verticale



toezicht verminderd kan worden. Het uitgangspunt is immers: het (verticaal) interbestuurlijk toezicht wordt beperkt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Het kan daarbij nodig zijn de kwaliteit van die alternatieve instrumenten te verbeteren.

**6.** Een scheiding dient te worden aangebracht tussen de verschillende elementen van het toezicht: het verzamelen van informatie en het beoordelen daarvan kan worden opgedragen aan professionele toezichthoudende instanties. Het oordeel van de onafhankelijke, toezichthoudende instantie is beperkt tot een technisch, professioneel oordeel. Namelijk: is het geconstateerde in overeenstemming met de norm of standaard? Indien er sprake is van taakverwaarlozing zal dat ook zichtbaar worden.

De vraag of er sprake dient te zijn van interventie behoort tot de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het bestuurlijk oordeel dat voorafgaat aan een interventie zal zich richten op het duiden van de geconstateerde feiten.

**7.** Er dient voor een aantal beleidsterreinen een bundeling te gaan plaatsvinden van de zogenoemde signalerende toezichtfuncties in een onafhankelijk functionerende instantie. Het komt te vaak voor dat zowel op rijks- (zelfs bij verschillende ministeries) als op provinciaal niveau toezicht is georganiseerd op overlappende taakvelden. Daarbij is het noodzakelijk dat informatieverzameling en beoordeling onafhankelijk kan plaatsvinden. Het niveau waarop het beste de informatieverzameling en beoordeling kan plaatsvinden, bepaalt ook de positionering van een dergelijke instantie.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het beheer. De gezamenlijke overheden bepalen via een "raad" (interbestuurlijk) het beleid: het werkplan, de programmering, de prioritering en het soort informatie. De feitenverzameling en beoordeling zelf dient onafhankelijk plaats te vinden.

Bundeling biedt voorts de kans om elkaar tegensprekende toezichthouders en de grote irritatie van elkaar opvolgende inspecties bij de onder toezicht gestelde tot het verleden te laten behoren.

**8.** De informatie die de toezichthoudende instanties verzamelen en voorzien van een technische, professionele beoordeling, dient direct beschikbaar te komen voor alle betrokken bestuursorganen. De informatie is niet alleen dienstbaar voor degene die de vraag moet beantwoorden of er sprake dient te zijn van een interventie, maar ook van degene die het betreft. Die kan immers met die informatie zijn voordeel doen

(de lerende organisatie). Op deze manier wordt ook tot uitdrukking gebracht dat er respect bestaat voor het democratisch proces (de rol van de raad en de Staten om de colleges te controleren).

**9.** Alleen een bestuursorgaan met een duidelijke democratische legitimatie mag interventies overwegen. Dit is een breder bestuurlijk oordeel dat onder andere gebaseerd is op de beoordeling van de signalerende toezichthoudende instantie en op wat op horizontaal niveau met de bevindingen is gedaan. Bovendien wordt daarmee bereikt dat beoordeeld kan worden op welke wijze de bevindingen verankerd kunnen worden en voorkomen wordt dat de aandacht slechts wordt verplaatst. Intervenieren is meer dan alleen corrigeren.

Toezicht op terreinen als onderwijs en volksgezondheid, die functioneel zijn ingericht en waar het zwaartepunt van de overheidsverantwoordelijkheid ligt aan de rijkskant, kan om een rechtstreekse vorm van interventie door de minister vragen. De rol van de andere overheden is hier immers beperkt. Hier is geen sprake van interbestuurlijk toezicht.

Op tal van andere terreinen is de eerste vraag niet of maatschappelijke organisaties zich aan de wet houden, maar gaat het in de eerste plaats om de verhoudingen tussen overheden.

Het toezicht moet zich richten op het te bereiken doel, het maatschappelijk effect. Bij het bepalen van wie verantwoordelijk is als interveniërend toezichthouder, is het van belang oog te hebben voor het kunnen beschikken over instrumenten die bijdragen aan het bereiken van het doel.

Intervenieren veronderstelt niet alleen zicht op de geconstateerde feiten, maar evenzeer inzicht in de huishouding van het bestuursorgaan waarop de interventie zich richt.

Daarom speelt nabijheid, als factor in de effectieve feitelijke maatschappelijke doorwerking, een belangrijke rol om te kunnen beoordelen of op grond van de verzamelde informatie en de beoordeling daarvan geïntervenieerd dient te worden en zo ja op welke wijze. Om te bepalen bij welk bestuursorgaan de interventiebevoegdheden het beste kunnen worden belegd, dienen de criteria zoals genoemd onder stap 4a toegepast te worden.

Op die terreinen (bijvoorbeeld veiligheid) waarin de afbakening tussen centraal en decentraal minder eenvoudig is, zal ook de nabijheid van groot belang zijn. In deze gevallen ligt het voor de hand om de positie van de CdK te benutten en hem met bepaalde taken te belasten.

Het is belangrijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid op een effectieve manier kan worden ingevuld. Dit kan efficiënter dan alleen door het gebruik maken van interventie-instrumenten. Gelet op het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid ligt het voor de hand dat waar het nodig is de provincies (jaarlijks) rapporteren aan de minister over de wijze waarop aan die taak inhoud is gegeven voor die domeinen waarbij zij verantwoordelijk zijn voor het interveniërend toezicht. De minister heeft de mogelijkheid om zich tussentijds te laten informeren (ambtsberichten). Ook dient de minister de mogelijkheid te hebben aandacht te vragen voor bepaalde aspecten in het kader van het toezicht (mede gelet op b.v. de Europeesrechtelijke verplichtingen).

## Aanbevelingen van de Werkgroep voor de aanpak

De Werkgroep stelt voor dat:

- het kabinet zo spoedig mogelijk – gehoord het IPO, de VNG en de UvW – het stappenplan vaststelt;
- het kabinet zich bij de vaststelling ook uitsprekt over de aanbevelingen (de generale aspecten) van de Werkgroep;
- het kabinet na de vaststelling de aanbevelingen en het stappenplan direct gaat toepassen op reeds in voorbereiding zijnde beleid en wet- en regelgeving;
- het kabinet toezeit dat alle ministeries de bestaande wet- en regelgeving doorlichten aan de hand van het stappenplan, rekening houdende met het kabinetsbesluit over de generale aspecten. Deze doorlichting moet op Prinsjesdag 2006 afgerond zijn;
- het kabinet gezaghebbende derden vraagt oog te houden op het zorgvuldig toepassen van het stappenplan door de diverse ministeries (zie soortgelijk proces bij Andere Overheid).

Het kabinet zou alsdan een opdracht moeten verstrekken de implementatie van de voorstellen voor te bereiden opdat daarover in het kader van de kabinetsformatie in 2007 besloten kan worden.

De voorzitter van de Bestuurlijke Werkgroep  
J.G.M. Alders



## Bestuurlijke Werkgroep Alders

Huidige samenstelling*		Deelname sinds
dhr. J.G.M. Alders	Voorzitter Werkgroep; Commissaris van de Koningin in de provincie Groningen	start
dhr. E.D. van Heijningen	Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland	start
dhr. Y.C.Th.J. Kortmann	Burgemeester van de gemeente Oisterwijk	oktober 2004
dhr. C.J.G.M. de Vet	Burgemeester van de gemeente Leusden	start
dhr. L.A.M. van Halder	Directeur-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur; Ministerie van BZK	september 2004
mw. A. Hoogeveen	Beleidsmedewerker sector Bureau Juridische Zaken; VNG	maart 2004
mw. G.J. Lautenbach	Plv. hoofd afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen (IB); Ministerie van BZK	april 2004
dhr. G.T. Oolbekkink	Secretaris en penvoerder Werkgroep; Senior beleidsmedewerker IB; Ministerie van BZK	start
mw. C. Pels Rijcken	Directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken; VNG	start
mw. C.E. Roozmond	Directeur; IPO	juli 2004
dhr. H.H. Sietsma	Provinciesecretaris Utrecht	januari 2005
mw. Y.C.C. Sinnige	Senior adviseur bestuur; IPO	mei 2005
mw. M.F.Th. Stam	Senior adviseur Veiligheid & Handhaving; IPO	start
dhr. H.A. Visée	Hoofd Bureau OOV / plv. chef Kabinet vd CdK; Provincie Zuid-Holland	start
dhr. J.R. Visser	Kabinetschef CdK; provincie Groningen	start

- \* De heer Y.C.Th.J. Kortmann heeft per oktober 2004 de heer J.J.H. Pop (burgemeester van de gemeente Haarlem) opgevolgd in de Bestuurlijke Werkgroep.  
De heer H.H. Sietsma heeft per januari 2005 de plaats ingenomen van de heer L.H.J. Verheijen (voormalig gedeputeerde provincie Noord-Brabant en per 1 januari 2005 dijkgraaf van waterschap Aa en Maas). Mevrouw C.E. Roozmond heeft per juli 2004 de heer J.G.A. Olde Monnikhof opgevolgd.  
Mevrouw M.L. van Muijen (hoofd afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen) heeft tot mei 2004 deel uitgemaakt van de Werkgroep.  
Dhr. J.H. Mensen en dhr. H. Schoppen van het ministerie van BZK worden hier speciaal nog genoemd voor respectievelijk inhoudelijke ondersteuning van de Werkgroep en suggesties ter verbetering van de leesbaarheid.

# De Bestuurlijke Werkgroep en de vraagstelling

## 0



## Aanleiding

Minister Remkes heeft aan Commissaris van de Koningin Alders eind 2003 gevraagd op bestuurlijk niveau een (strategische) discussie te willen leiden over de rol en de organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Directe aanleiding waren discussies over toezicht in de behandeling van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding en het rapport van prof. dr. Toonen (Toezicht in het binnenlands bestuur: Veiligheidsregio's en CdK), maar ook op andere beleidsterreinen speelden verwante vraagstukken. De vraag betreft dan ook de discussie over (de organisatie van) het interbestuurlijk toezicht in het algemeen.

De discussie zou moeten leiden tot een toepasbaar kader voor de diverse beleidsterreinen. Daarbij dienen de mogelijkheden tot verbetering van de toezichtrelaties tussen Rijk, provincie en gemeente (en indien mogelijk ook regio en waterschap) en de wenselijke aanpassingen van toezichtarrangementen in beeld gebracht te worden. Dit kader zou gebruikt moeten gaan worden bij het herijken/herinrichten van toezicht(arrangementen) in oude situaties en zou richtinggevend moeten zijn voor nieuwe.

## Werkwijze

Voor het organiseren van de gevraagde discussie over interbestuurlijk toezicht en het komen tot een advies heeft Commissaris van de Koningin Alders een Bestuurlijke Werkgroep geformeerd met als leden twee gedeputeerden en twee burgemeesters<sup>3</sup>, en directe ambtelijke ondersteuning vanuit Rijk (ministerie van BZK), IPO/provincies en VNG/gemeenten. Deze Werkgroep is in februari 2004 met de werkzaamheden begonnen.

Door het organiseren van twee bestuurlijke workshops in samenwerking met drs. R. Zunderdorp is materiaal verzameld voor de uitwerking van de vraagstukken door de Bestuurlijke Werkgroep.

In de eerste bestuurlijke workshop van 7 juli 2004 stond centraal het gezamenlijk in beeld brengen van de knelpunten in interbestuurlijk toezicht en de urgentie daarvan. Tevens is er aandacht besteed aan de begripsvorming rondom toezicht. Doel was het delen van de probleemstelling en het identificeren van (algemene) uitgangspunten en voorwaarden bij interbestuurlijk toezicht. Ook is een agenda voor verdere uitwerking geformuleerd.

De workshop heeft geleid tot een brede herkenning en bevestiging van de gesignaleerde problemen/knelpunten en tot verheldering van de doelstelling (zie hoofdstuk 2).

In de tweede bestuurlijke workshop van 2 maart 2005 werden de concept-uitgangspunten van de Bestuurlijke Werkgroep gelegd naast praktijkervaringen. Centraal stond het concept-stappenplan. In de discussie lag de vraag voor wat de overheden van het concept dachten, wat daaraan ontbrak en wat we gezamenlijk moeten doen om te slagen. De discussie leidde tot duidelijke conclusies en tot commitment bij de verschillende overheden voor delen van de ingeslagen richting.

Ook hebben prof. dr. P. Eijlander en dr. R.A.J. van Gestel (van het Schoordijk Instituut / Universiteit van Tilburg) op verzoek van de Bestuurlijke Werkgroep voor een aantal vraagstukken onderzoek verricht.

(Uit: Achtergrondnotitie bij eerste workshop interbestuurlijke toezicht van 7 juli 2004.)

“Minister Remkes heeft in discussies rondom toezicht aangegeven dat er geen eenduidigheid in het systeem van organisatie van toezicht is. Daarbij is er ook geen inzicht of de vorm en mate van toezicht in de interbestuurlijke kolom wel aansluit bij de rollen en taken van de betreffende decentrale overheden. Dit is van groot belang bij de veranderende interbestuurlijke verhoudingen.”

3 | De Bestuurlijke Werkgroep heeft wisselingen in de samenstelling gekend, zie kader.

Vervolgens is van het Overhedenoverleg gebruik gemaakt om een concept te bespreken. Ook daar zijn duidelijke conclusies getrokken en hebben de verschillende overheden commitment uitgesproken voor de ingeslagen richting. Op enkele punten werd om een nadere uitwerking gevraagd.

Hierna hebben verdere uitwerking en afrondende werkzaamheden plaatsgevonden, leidende tot het voorliggende rapport.

Natuurlijk zijn verschillende ministeries (inclusief inspecties), IPO/provincies en VNG/gemeenten in het gehele traject bij de uitwerking betrokken geweest. Veel mensen hebben een bijdrage geleverd. Prof. dr. P. Eijlander en prof. dr. T. Toonen hebben nog commentaar gegeven op een eindconcept. Al deze bijdragen zijn door de Werkgroep zeer op prijs gesteld.

## Leeswijzer

Het rapport start met de kern van het advies. Dit deel bevat niet alleen de samenvatting, maar geeft ook aanbevelingen en bevat een boodschap aan het kabinet. De hoofdstukken daarna vormen het toelichtende deel. Dat deel bevat het stappenplan, de achtergronden, uitleg en motiveringen die daarbij noodzakelijk zijn. Na een inleiding in hoofdstuk 1 over de vraag wat interbestuurlijk toezicht is en wat de raakvlakken zijn met andere beleidstrajecten, wordt in hoofdstuk 2 de problematiek rondom toezicht geschetst. Op basis hiervan wordt in hoofdstuk 3 de aanpak via een afwegingskader geschetst. Het kader is geconcretiseerd in een stappenplan. In hoofdstuk 4 is ter illustratie van de werking van het stappenplan een drietal casus bekeken.

In het rapport zijn in blauwe tekstkaders citaten of toelichtingen op de tekst opgenomen.

(Uit: Code Interbestuurlijke Verhoudingen, 2004)

Het Overhedenoverleg staat onder leiding van de minister-president. De ministers BZK, BVK en FIN en de voorzitters van IPO en VNG zijn vaste deelnemers. Afhankelijk van de agenda nemen andere bewindspersonen, IPO/VNG/UvW-bestuursleden of externe deskundigen deel.



# Inleiding

1





De Bestuurlijke Werkgroep Alders richt zich op interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat uit verschillende bestuurslagen, waarbij de relaties tussen de bestuurslagen berust op de samenhang van autonomie, medebewind en toezicht. Decentrale overheden oefenen hun taken uit in autonomie en in medebewind.

Interbestuurlijk toezicht wordt in dit perspectief omschreven als het geheel van processen die plaatsvinden in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehoefte van de lagere door de hogere overheden.

Interbestuurlijk toezicht richt zich in de huidige praktijk op het maken van bepaalde plannen of programma's, of er handhaving van bepaalde wetten plaatsvindt, of er doorwerking van bepaald beleid plaatsvindt.

Voor de duidelijkheid, interbestuurlijk toezicht betreft niet het toezicht op zelfstandige bestuursorganen (zbo's) of rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's). Dat gaat om een ander type toezicht (namelijk uitvoeringstoezicht, zie tekstkader) met andere problemen en mogelijke oplossingsrichtingen.

Het is noodzakelijk de werkzaamheden rond interbestuurlijk toezicht te plaatsen binnen andere trajecten die daarmee verband houden. Dit niet alleen om de werkzaamheden van de Bestuurlijke Werkgroep af te kunnen kaderen, maar ook om te bepalen waar de resultaten ervan het beste kunnen neerdalen.

Interbestuurlijk toezicht neemt een belangrijke plaats

in binnen het geheel van interbestuurlijke relaties. Recentelijk is door gemeenten, provincies en Rijk een Code Interbestuurlijke Verhoudingen afgesproken. Onder bestuurlijke verhoudingen wordt verstaan: het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen<sup>4</sup>. Met andere woorden: wie kan wie waarop wanneer aanspreken? Deze bestuurlijke verhoudingen dienen expliciet gemaakt te worden ten behoeve van optimaal toezicht. De Code bevat een aantal uitgangspunten en uitwerkingpunten dat ook de Bestuurlijke Werkgroep Alders raakt (zie tekstkader).

In de Code hebben kabinet, provincies en gemeenten afgesproken zich te richten op: een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen en vermindering van het verticale toezicht. Aangegeven is dat het kabinet, IPO en VNG het belangrijk vinden dat de bestuurlijke ordening voorziet in de mogelijkheid om op een adequate manier de maatschappelijke opgaven aan te pakken. Bij interbestuurlijk toezicht is de verhouding tot horizontale verantwoording en de interne kwaliteitszorg van groot belang. Het gaat om probleemgericht werken; daaruit volgt een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. Uitgangspunt daarbij is: decentraal wat kan, centraal wat moet.

In de in oktober 2005 verschenen nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 ("Minder last, meer effect - Zes principes van goed toezicht-") worden naast interbestuurlijk toezicht nog twee soorten van toezicht onderscheiden:

- nalevingstoezicht, dit is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, gericht op de handelingen van burgers en bedrijven;
- uitvoeringstoezicht, dit is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties, zoals zbo's en rwt's.

<sup>4</sup> Als wordt gesproken van bestuursorganen, worden hiermee de bestuursorganen binnen de drie overheidslagen bedoeld, tenzij anders aangegeven.

Voor de Bestuurlijke Werkgroep is ook de met de Code samenhangende kabinetsvisie op de Andere Overheid van belang, vanwege de gewenste veranderingen in de inrichting van taken en bevoegdheden van overheden in het binnenlands bestuur en het vergroten van de rol van de samenleving. Het Rijk, het IPO en de VNG hebben elk een Programma Andere Overheid (PAO) uitgebracht, waaruit activiteiten met betrekking tot toezicht voortvloeien. Er ligt een aanbod van de provincies, via het IPO, om taken op het gebied van toezicht (bijvoorbeeld bij de ruimtelijke ordening) te gaan vervullen.

Daarnaast zijn diverse ministeries bezig met uitwerkingen van toezicht op verschillende beleidsterreinen. Deels loopt dit via wet- en regelgevingstrajecten, en deels loopt dit via beleids- en onderzoekstrajecten. Deze laatste activiteiten worden gecoördineerd binnen het Programma Andere Overheid en vormen de bouwstenen voor de nieuwe, kabinetsbrede Kaderstellende Visie op Toezicht die in oktober 2005 is verschenen. De visie op interbestuurlijk toezicht van het kabinet zal, hoewel die later verschijnt, wel onderdeel worden van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.

(Uit: Code Interbestuurlijke Verhoudingen, 2004)

“In de onderlinge verhoudingen tussen de overheden is de norm dat bevoegdheden worden uitgeoefend op basis van de wet- en regelgeving. Beleidsnota's binden alleen de opsteller van de nota. Gezamenlijk gevoelde urgentie en ambitie kunnen leiden tot zelfbinding van de verschillende partijen.

#### **Verantwoording en interbestuurlijk toezicht**

Bij interbestuurlijk toezicht is de verhouding tot horizontale verantwoording en de interne kwaliteitszorg van groot belang. Als uitgangspunt geldt dat het verticaal interbestuurlijk toezicht beperkt wordt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn. Daarbij geldt het volgende.

1. Provincies en gemeenten leggen zelf rekenschap af aan burgers en bedrijfsleven. De ontwikkeling van het ICT-instrumentarium kan hier een extra dimensie aan geven.
2. Horizontale verantwoording is een zaak tussen het college en de gemeenteraad of provinciale staten, alsook tussen organisatie en bestuur (vormen van verzelfstandiging).
3. Daarnaast zijn Rijk, provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor hun eigen kwaliteitszorgsysteem. Prestatievergelijking kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren, bijv. via benchmarking en kwaliteitshandvesten.
4. Verticaal interbestuurlijk toezicht zelf moet efficiënt worden ingericht. Dat betekent in beginsel: toezicht door één toezichthouder en dus geen stapeling van toezicht.

Zelfverantwoording en autonomie staan niet tegenover afspraken over toezicht door andere overheden, ze vullen elkaar aan. De regelgeving moet hier op afgestemd zijn. Overmaat aan regulering en toezicht moeten Rijk, provincies en gemeenten aanpakken.

In de sectorregelgeving wordt steeds bekeken of de positie van de gemeenteraden en provinciale staten voldoende krachtig is gedefinieerd ten behoeve van horizontale verantwoording.

Kabinet, IPO en VNG ondernemen in de resterende periode van dit kabinet de volgende actie ten aanzien van verantwoording en interbestuurlijk toezicht:

Vereenvoudiging van het toezichtstelsel is nodig om bestuurlijke drukte en administratieve lasten terug te dringen. In het traject o.l.v. de CdK Alders worden criteria en randvoorwaarden opgesteld voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtarrangementen. De voorstellen uit dit traject keren ter bespreking terug in het Overhedenoverleg voor zomer 2005 en kunnen leiden tot aanpassing van bestuurlijke toezichtarrangementen.”

(Uit: Programma Andere Overheid, 2003)

“In het Programma Andere Overheid staat modernisering centraal. De modernisering van het openbaar bestuur en het verbeteren van de publieke prestatie is geen zaak van de rijksoverheid alleen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de effectiviteit hiervan hoort te worden gedeeld met de andere overheden.

Daarnaast is de verantwoordelijkheid van de overheid op veel terreinen niet exclusief, maar ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de samenleving zelf.

Principiële vragen die daaraan vooraf gaan zijn: Hoe behoren in onze samenleving verantwoordelijkheden georganiseerd te worden? En: moet de overheid alles blijven doen wat zij nu doet of kan het ook anders – beter?

In die zin is een meer fundamentele gedachteswisseling over de kijk op het toezicht in de samenleving op zijn plaats.

Waar ligt de verantwoordelijkheid van de (rijks)overheid en waar eindigt deze. Hoe organiseer je dat toezicht en, als dat toezicht een overheidsverantwoordelijkheid is, waar leg je die dan? De discussie op deelterreinen is daar een afgeleide van.

Aandachtspunten daarbij zijn het voorkomen van overlap en bestuurlijke drukte en het ontwikkelen van mogelijkheden voor horizontale verantwoording, in plaats van of als aanvulling op het verticale toezicht.”

# Verkenning problematiek en doelstelling

2



Er zijn verschillende ontwikkelingen die niet los van elkaar kunnen worden gezien en die ook invloed hebben op de manier waarop tegen (interbestuurlijk) toezicht wordt aangekeken: ontwikkelingen in de samenleving, ontwikkelingen in het binnenlands bestuur en veranderende interbestuurlijke relaties en ontwikkelingen binnen Europa.

Daarover is al veel geschreven. Goede beschouwingen zijn te vinden in bijvoorbeeld de WRR-rapporten “De toekomst van de nationale rechtsstaat” (2002) en “Bewijzen van goede dienstverlening” (2004), en de Algemene beschouwingen van de Raad van State (jaarverslagen 2003 en 2004). (Zie ook tekstkader en de achtergrondnotitie bij de eerste workshop.)

Belangrijke vragen die een rol spelen in de problematiek zijn: Moet de rijksoverheid terughoudender zijn in wat zij regelt en vooral hoe zij regelt? Waarvoor wil het Rijk nog verantwoordelijk zijn en waar kunnen de decentrale overheden of maatschappelijke partijen dan verantwoordelijk voor zijn? Hoe ver reikt de ministeriële verantwoordelijkheid als provincies en gemeenten taken in medebewind uitvoeren? Hoe verscheiden mag decentraal beleid zijn en hoeveel eenheid moet de centrale overheid brengen?

Een aantal problemen en onduidelijkheden binnen interbestuurlijk toezicht vindt zijn oorsprong in de kwaliteit en kwantiteit van wet- en regelgeving en toezichtarrangementen. Dit zowel vanwege het onvoldoende onderling afgestemd zijn (binnen en tussen ministeries) en de overmaat en complexiteit ervan, als vanwege het optreden van onbedoelde effecten, zoals “uitlokking”. Vanuit het Programma Andere Overheid en door de ministeries wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving en aan het verminderen daarvan (ook van de lasten).

Daarnaast wordt de afweging of interbestuurlijk toezicht voor een bepaald beleidsonderwerp een noodzakelijk, effectief en doelmatig instrument is, vaak niet expliciet gemaakt. Er wordt nog te weinig rekening gehouden met de eigen democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies en de betekenis van dualisering en de rekenkamers. De nadruk ligt nu vaak op het in de verticale kolom controleren en afrekenen, en daarom tot een grote opeenstapeling van toezicht en verantwoording, en biedt te weinig ruimte voor leren, zelfontplooiing en innovatie.

Ook worden de mogelijkheden van andere horizontale verantwoordingsmechanismen (als bijvoorbeeld benchmarking) vaak te weinig gebruikt. Deze kunnen soms zeer effectief leiden tot bijsturing en correctie van de decentrale taakuitoefening en daarmee een alternatief zijn voor interbestuurlijk toezicht.

Aandacht wordt voorts gevraagd voor de (hardnekkige) problemen in relatie tot toezicht die voortkomen uit de aanwezige bestuurscultuur en bestuurlijk verhoudingen: “Pappen en nathouden is gebruikelijker dan kiezen en doorzetten” (zie tekstkader). Met behulp van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen wordt aan verbetering gewerkt. Daarbij wordt door de Bestuurlijke Werkgroep gekeken naar wenselijke (interventie)instrumenten bij interbestuurlijk toezicht.

Het woord toezicht wordt vaak en in algemene zin al snel gebruikt voor uiteenlopende begrippen. Bovendien bestaat er verwarring over de afbakening van begrippen binnen de brede begripvorming rondom toezicht (zoals verantwoording, kwaliteitszorg, handhaving, e.d.). Ook dit draagt bij aan de beleving van de problematiek.

(Uit: Achtergrondnotitie bij eerste workshop interbestuurlijk toezicht van 7 juli 2004.)

“Provincies merken op dat de gegroeide bestuurscultuur een bestuurlijk knelpunt is als we een functionele eigentijdse revival willen van toezicht. Pappen en nathouden is gebruikelijker dan kiezen en doorzetten. Bemoeizucht is een gehoorde klacht (en niet per se onterecht). Maar niet elke kritische bemoeienis komt voort uit bemoeizucht. Incidentele en geïsoleerde kritiek is niet functioneel. Maar cyclisch toezicht op basis van informatie en analyse, zou moeten kunnen leiden tot agendering door de toezichthouder bij anderen.”

(Uit: H.D. Tjeenk Willink, Algemene beschouwingen, Raad van State jaarverslag 2003)

“Politieke samenspraak en maatschappelijk evenwicht zijn twee kenmerken van het poldermodel, dat eigenlijk helemaal geen model is, maar de Nederlandse vorm van democratie; een Nederlands stelsel van checks and balances dat al doende is ontstaan. Instituties speelden in deze vorm van democratie een belangrijke rol. Die rol is veranderd. Formele regels en gemeenschappelijke omgangsvormen zijn verwaterd. Het evenwicht tussen continuïteit en verandering, tussen bovenpartijdigheid en verscheidenheid, tussen professionals en representativiteit is verstoord. De onzekerheid is toegenomen. De behoefte aan (andere) instrumenten om verschillen en conflicten, belangen en emoties te beheersen, groeit. Meer procedurele regels, meer controleurs zijn het antwoord op die behoefte. .... In terugblik op eerdere voorstellen en pogingen tot vernieuwing vallen vier verschijnselen op: het ontbreken van een visie op het staatkundige bestel, het verwaarlozen van de instituties, het gebrek aan goede analyses en onduidelijkheid over wat het probleem precies is dat moet worden opgelost en wie dat probleem heeft. .... Het is opmerkelijk hoe weinig aandacht bij staatkundige, bestuurlijke en ambtelijke vernieuwing aan de definiëring van de problemen wordt geschonken en hoe weinig wordt nagedacht over wie die problemen daadwerkelijk ondervinden. Zonder heldere probleemdefinitie wordt elke oplossing echter een toevalstreffer. .... Toch wordt elke nieuwe veranderingsoperatie aangekondigd met de uitspraak: Er is nu genoeg geanalyseerd. Het is tijd voor actie! .... Door het gebrek aan goede analyses van het feitelijk functioneren van het overheidsbestuur en van eerdere pogingen tot verbeteringen daarin, is het, althans tot voor kort, vele politici, bestuurders en ambtenaren ontgaan dat de pogingen om het overheidsbestuur te beteugelen vaak in hun tegendeel verkeren. Verzelfstandiging van publieke taken en privatisering van overheidsdiensten hebben per saldo voor burgers en professionals (de dokter, de leraar, de politieagent) geleid tot méér regels en méér controleurs. Meer van hetzelfde. Op verschillende beleidsterreinen buitelen veranderingsoperaties over elkaar heen. Controle wordt op controle gestapeld.”

(Uit: Kabinetsreactie op WRR-rapport “De toekomst van de nationale rechtsstaat”, 2003.)

Het kabinet geeft aan: “Het rapport van de WRR maakt duidelijk dat het voortgaan op de oude weg uiteindelijk een bedreiging vormt voor het functioneren van de rechtsstaat en het geeft belangwekkende aanzetten voor de noodzakelijke koerswijziging. Deze nieuwe koers is overigens zo hier en daar al ingezet ..... Het kabinet wil dit verbreden en er een extra impuls aan geven. Hij staat daarbij een stevige aanpak voor. Dit is in lijn met het Hoofdpijnenakkoord van het kabinet. ... .... Dit zal ook onder meer blijken uit het nieuwe programma tot modernisering van de overheid .....”

De Bestuurlijke Werkgroep heeft ter verduidelijking van de gebruikte begrippen rondom toezicht een onderzoek uitgezet bij het Schoordijk Instituut / Universiteit van Tilburg<sup>5</sup>. In de bijlage is een bondig overzicht van begrippen opgenomen dat op dit onderzoek is gebaseerd. Het is immers van groot belang dat betrokkenen dezelfde betekenis toekennen aan de termen die zij gebruiken.

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

Om dit te illustreren een paar voorbeelden.

Zo is financieel toezicht gelaagd ingericht, waarbij het Rijk toezicht houdt op (het sluitend zijn van) de provinciale begroting en de provincie toezicht houdt op de gemeentelijke begroting. De provincie behartigt hier de belangen die zowel het Rijk als de gemeente zelf heeft bij een gezonde gemeentelijke financiële status.

In de ruimtelijke ordening ligt het preventieve toezicht (de goedkeuring) op de bestemmingsplannen weliswaar bij de provincie, maar interveniëren kan de provincie zelf niet. In het huidige stelsel heeft alleen de VROM-Inspectie deze bevoegdheid.

In het Wetsvoorstel handhavingsstructuur (Wet milieu-beheer) heeft de provincie een regiefunctie gekregen die

bestaat uit een coördinatietaak en een aanwijzingsbevoegdheid (zie tekstkader). Merkwaardig genoeg wordt dit geen toezicht genoemd. Het gaat immers bij die coördinatietaak en de aanwijzingsbevoegdheid om handelen op basis van informatie en beoordeling, waarbij die aanwijzingsbevoegdheid een interventie-instrument is. De provincie is echter voor de informatieverzameling en beoordeling afhankelijk van de VROM-Inspectie, want die blijft het interbestuurlijke (tweedelijns) toezicht op de gemeente uitvoeren. In het interbestuurlijk toezicht bij de rampenbestrijding toetst de rijksinspectie o.a. of de plannen in de praktijk kunnen werken en rapporteert aan de diverse bestuursorganen in de regio. Zij heeft geen interveniërende bevoegdheden. De provincie is belast met het toezicht op de planvorming en zowel GS als de CdK hebben interveniërende bevoegdheden. De CdK heeft een jaarlijkse rapportageplicht aan de minister van BZK, zodat deze de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleid kan dragen.

De beoordeling - als onderdeel van het toezicht - hoort plaats te vinden door te toetsen aan geldende normen, eisen of standaarden. Deze waarden zijn echter vaak nog niet (adequaat) vastgelegd. Binnen de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen worden ook zorgplichten aan bestuurslagen toegeedeeld

die geen normstelling kennen. Als onderdeel van het interbestuurlijk toezicht, is op zorgplicht (algemeen belang) het algemene (basis)instrumentarium van toepassing. Als zorgplicht gemotiveerd kan worden, ligt ook hier de voorkeur bij concretisering ervan in duidelijke normen, zodat daaraan getoetst kan worden.

De praktijk is trouwens nog diffuser, want interbestuurlijk toezicht heeft ten onrechte andere functies gekregen. Zo richten sommige toezichthouders zich door middel van monitoring op beleidsevaluatie of op beoordeling van de doeltreffendheid van de uitvoering door een gemeente.

Overlap binnen interbestuurlijk toezicht wordt veroorzaakt zowel door het feit dat (rijks)inspecties bij interbestuurlijk toezicht een deel van het eerstelijns toezicht op bedrijven opnieuw uitvoeren, als door het feit dat veel (rijks)inspecties zich op verwante terreinen bewegen. Vaak wordt informatie dubbel gevraagd van de overheden die onder toezicht staan, of voor doeleinden gebruikt die geen relatie met het toezicht hebben. Lacunes ontstaan als bijvoorbeeld wel verplichtingen bestaan om vooraf besluiten te laten toetsen, maar onvoldoende instrumenten bestaan om achteraf te interveniëren.

(Uit: Achtergrondnotitie bij eerste workshop interbestuurlijk toezicht van 7 juli 2004.)

“Gemeenten geven aan dat er teveel onduidelijkheid bestaat over wie in de bestuurlijke verhoudingen verantwoordelijk is waarvoor. Te vaak legt een minister verantwoording af over zaken die lokaal spelen. Is er sprake van een instortend dak in enige gemeente of van een instortend balkon, dan hoeft een minister daarover in principe geen verantwoording af te leggen in het parlement. Hij beschikt daarvoor ook niet over de juiste informatie. Zaken die op lokaal niveau spelen, dienen op lokaal niveau te worden afgehandeld. Toezicht door het Rijk is nu vaak breder dan vanuit de rijksverantwoordelijkheid wordt gevraagd.

Daarnaast wordt steeds vaker gesproken over dat het Rijk een zekere systeemverantwoordelijkheid heeft en daarbij instrumenten nodig heeft om die verantwoordelijkheid waar te maken. Maar wat is systeemverantwoordelijkheid en tot hoever gaat het toezicht dat hierbij hoort? Een knelpunt dat bij gemeenten wordt ervaren is dat onder de noemer systeemverantwoordelijkheid gemeenten zich tot in detail richting het Rijk moeten verantwoorden over zaken waar zij primair zelf verantwoordelijk voor zijn.”

“Provincies geven aan dat het door woordkeuze kan voorkomen dat bestuurders worden geforceerd in een andere discussie dan zij of anderen denken te voeren. Er is dringend behoefte aan eenduidig gebruik van begrippen. Zo is bestuurlijk toezicht iets anders dan handhaving. Evenzo is toezicht te onderscheiden en te scheiden van beleidsvorming en advisering (i.v.m. het pettenprobleem); maar indien agenderen (als vorm van interventie) buiten het begrip toezicht zou worden geplaatst, wordt toezicht weer erg rigide opgevat.”

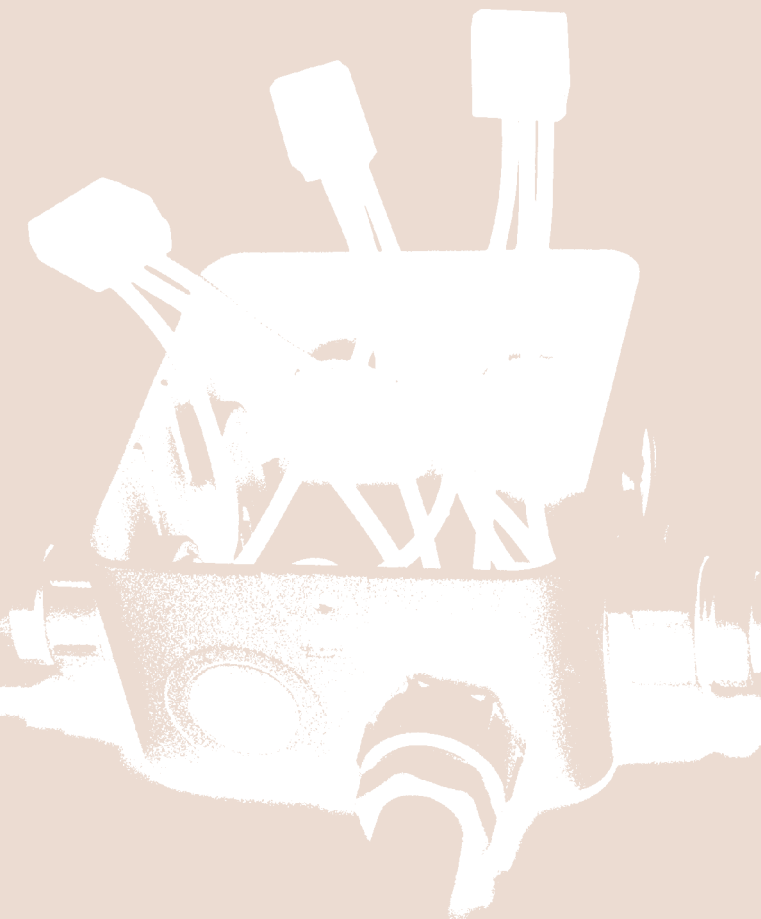
## 2.2 Doelstelling

De Bestuurlijke Werkgroep is gevraagd een advies te geven over de rol, werking en organisatie van interbestuurlijk toezicht. De Werkgroep zal zich richten op de belangrijkste door de overheden gesignaleerde knelpunten in de huidige praktijk van het interbestuurlijke toezicht. De Werkgroep wil met het door haar opgestelde advies een bijdrage leveren aan het vernieuwen en opschonen van interbestuurlijke toezichtarrangementen door:

- het verbeteren van de kwaliteit van de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- het stroomlijnen en vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezicht;
- het verminderen van de toezichtlast door een doelmatigere organisatie binnen de interbestuurlijke toezichtarrangementen;
- een beter gebruik van andere instrumenten als voorwaarde voor het extensiveren en anders organiseren van het interbestuurlijke toezicht:
  - convenanten of op een andere wijze vastgelegde (prestatie)afspraken;
  - de diverse mogelijkheden bij bijvoorbeeld horizontale verantwoording, interne controle en kwaliteitszorg;

Hiermee wordt ook de basis gelegd voor het aanpassen van toezichtarrangementen aan de huidige realiteit in de zich veranderende interbestuurlijke verhoudingen. Centraal in het advies zal een kader met stappenplan staan. Het dient om bij het inrichten of ontleden van interbestuurlijke toezichtarrangementen bij elke stap gerichte vragen te stellen, de mogelijkheden te onderkennen en op die manier gefaseerd te onderbouwen. Het stappenplan is ontwikkeld om de bestaande interbestuurlijke toezichtrelaties te heroverwegen (te toetsen) en het is richtinggevend voor nieuwe toezichtrelaties. Met een rijksbrede doorlichting van toezichtarrangementen zou in 2006 begonnen moeten worden.

Het is belangrijk te beseffen dat de overheden gezamenlijk voor een complexe taak staan. Alleen met inzet van alle partijen kan gekomen worden tot een verbetering van de toezichtrelaties tussen de overheden en tot een uitvoering van de wenselijke aanpassingen van toezichtarrangementen voor de diverse beleids-terreinen.





Het Wetsvoorstel handhavingsstructuur (Wet milieubeheer hoofdstuk 18) is bedoeld voor een versterking van de professionele handhaving van milieuregels op basis van de amvb Kwaliteitseisen. In dit wetsvoorstel heeft in het toezichtarrangement al enige decentralisatie plaatsgevonden.

Gedeputeerde Staten heeft een regiefunctie gekregen die bestaat uit een coördinatietaak en een aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenten en waterschappen. GS dragen er met de uitvoering van de regietaak zorg voor dat blijvend wordt voldaan aan de kwaliteitseisen door de gemeenten en waterschappen. Merkwaardig genoeg wordt deze taak van de provincie in het wetsvoorstel geen (interbestuurlijk) toezicht genoemd, terwijl het dat wel is. Het gaat immers bij die coördinatietaak en de aanwijzingsbevoegdheid om handelen op basis van informatie en beoordeling, waarbij die aanwijzingsbevoegdheid natuurlijk een interventie-instrument is (en dit kan een individuele of een gebiedsgerichte aanwijzing betreffen).

De provincie is voor de informatieverzameling en beoordeling afhankelijk van de VROM-Inspectie, want die is verantwoordelijk voor het signalerende interbestuurlijke (tweedelijns) toezicht op de gemeente. Dit is een begin van het meer interbestuurlijk functioneren van de inspectie.

Onduidelijk is echter de rol van de Inspectie V&W. De provincies zijn verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen (zowel signalerend en interveniërend), maar een waterschap kan alleen een aanwijzing krijgen van de provincie als de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM heeft verklaard dat hij daartegen geen bezwaar heeft. Daarbij is onduidelijk op basis van welke informatie de ministers dit moeten beslissen.

Daarnaast kan de Minister van VROM een individuele aanwijzing of een gebiedsgerichte aanwijzing geven aan Gedeputeerde Staten. Of een aanwijzing aan Gedeputeerde Staten geven over de uitvoering van de coördinatietaak of het hanteren van de individuele aanwijzingsbevoegdheid bij gemeenten of waterschappen (als de Minister van V&W betrokken is bij de aanwijzing dan moet de instemming van deze minister worden verkregen).

Bovendien is de interventiebevoegdheid voor de Ministers van VROM en van V&W opgenomen om in een concrete situatie handhaving te vorderen van een in de bescherming van het milieu nalatig bestuursorgaan (gemeente, waterschap en provincie). Deze bevoegdheid heeft de provincie niet. De Minister heeft met deze bevoegdheid de mogelijkheid om de provincie te omzeilen. De gemeente en het waterschap kunnen daardoor te maken krijgen met twee interveniërende toezichthouders.

Kortom, er zitten nogal wat onduidelijkheden in de uitwerking en overlap in bevoegdheden met alle (ingewikkelde) consequenties die dit tot gevolg kan hebben. De VROM-Inspectie heeft op hoofdlijnen ingezien dat in de toezichtrollen van de provincie en de VROM-Inspectie een zekere overlap zit. De VROM-Inspectie heeft daarom werkafspraken gemaakt met de "provinciale regisseurs". Beide partijen streven ernaar dat de rol van de provincies en de rol van de inspecties elkaar aanvullen en versterken (en willen uiteraard voorkomen dat gemeenten met dubbel onderzoek worden geconfronteerd). Hier is (achteraf) weer voor de moeilijke weg gekozen.

Reikwijdte en overwegingen  
voor kader

3



# 3.1

## Juridisch kader en bestuurlijke praktijk

Naast de formeel-wettelijke bevoegdheden bij interbestuurlijk toezicht, bestaat de realiteit van de bestuurlijke praktijk.

Interbestuurlijk toezicht is in juridische termen de wettelijke bevoegdheid van hogere bestuursorganen om de rechtskracht van beslissingen van andere bestuursorganen dwingend te beïnvloeden, hetzij vooraf (goedkeuring, aanwijzingen), hetzij achteraf (schorsing, vernietiging).

Mogelijkheden voor interbestuurlijk toezicht zijn al als basis in wetgeving (Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet) vastgelegd.

Instrumenten hierbij zijn de algemeen geldende bevoegdheid tot schorsing en vernietiging van besluiten, en de mogelijkheid tot het opnemen (in sectorale wetgeving) van een goedkeuringsvereiste.

Bovendien bestaat een algemeen taakverwaarlozingsregime voor medebewindtaken dat van toepassing kan zijn op provincies, regio's, gemeenten en waterschappen<sup>6</sup>.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid bij attributie in het algemeen instructies te geven terzake uitoefening of regeling en bestuur te vorderen ter verzekering van de uitvoering (Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet).

Ook dit moet in sectorale wetgeving zijn opgenomen en het komt vaak tot uiting door het opnemen van aanwijzingsbevoegdheden of verplichtingen voor advies of overleg.

De basis voor interbestuurlijk toezicht is wettelijk dus op een bepaalde wijze geregeld, maar in de bestuurlijke praktijk werkt het anders. Van de formele bevoegdheid van de Kroon om besluiten van decentrale overheden te schorsen en te vernietigen<sup>7</sup>, omdat ze onverenigbaar zijn met het recht, wordt terughoudend gebruik gemaakt. Een uiterste terughoudendheid wordt betracht als het gaat om schorsing of vernietiging wegens strijdigheid van besluiten met het algemeen belang, zoals eenheid van beleid, een goede ruimtelijke ordening, e.d.

Het gebruik ervan betekent in feite een inbreuk op de bevoegdheid van gemeentebesturen en provinciebesturen om zelfstandig besluiten te nemen die zij in het belang achten van hun gemeente respectievelijk hun provincie. Daarom zal de Kroon pas een schorsing of vernietiging overwegen als daartoe zwaarwegende redenen bestaan.

De formele toepassing van taakverwaarlozingsbepalingen vindt tot nu toe zelden plaats. Dit betekent niet dat taakverwaarlozing niet voorkomt of dat daar niet tegen kan worden opgetreden.

De beschikbaarheid van instrumenten om te kunnen ingrijpen kan ook zonder dat hiervan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van veel belang zijn. Een wettelijke stok achter de deur in de vorm van een bevoegdheid om in te grijpen, kan ertoe leiden dat de betreffende gemeente of provincie eieren voor haar geld kiest, en alsnog het besluit aanpast of de gewenste verbeteringen in gang zet. Zo kan de mogelijkheid tot toepassing van een taakverwaarlozingsbepaling ertoe bijdragen dat in de praktijk eventuele problemen langs meer informele bestuurlijke wegen worden opgelost.

Er bestaat enige verwarring over wat precies met de toezichthouder bij interbestuurlijk toezicht wordt bedoeld. Is dat het toezichthoudende bestuursorgaan of de organisatie (dienst of instantie) die door het bestuursorgaan met het toezicht is belast. Concreet voorbeeld: is de rijksinspectie de toezichthouder of is dat de minister die voor dat toezicht verantwoordelijk is, de interventiebevoegdheden heeft (indien aanwezig) en de betreffende inspectie met de uitvoering van informatieverzameling en beoordeling heeft belast?

In het algemeen spreken we hier van toezichthoudend bestuursorgaan (Rijk of provincie, i.c. minister, CdK, GS) of interveniërend toezichthouder als het om de interventiebevoegdheden gaat. En van toezichthoudende organisatie, dienst of instantie (bijvoorbeeld inspectie) of signalerend toezichthouder als het om informatieverzameling en beoordeling gaat.

<sup>6</sup> Er bestaat ook nog een zware vorm van taakverwaarlozing, namelijk de bevoegdheid van de wetgever om bij wet een voorziening te treffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost (op basis van art. 132 Grondwet), zoals het aanstellen van een regeringscommissaris. Voor het laatst toegepast in de jaren '50.

<sup>7</sup> Vernietigingsbesluiten van de Kroon kunnen door belanghebbenden (gemeenten/provincies) ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd.

Uitgaande van de bestuurlijke benadering moet interbestuurlijk toezicht gaan om een grotendeels in de wetgeving verankerde relatie tussen een toezicht-houdend bestuursorgaan (een rijks- of een provinciaal orgaan) en het onder toezicht gestelde orgaan (provincies, Wgr-regio's, gemeenten of waterschappen), waarbij het toezichthoudend bestuursorgaan over bepaalde bevoegdheden beschikt om het handelen van de andere partij te beoordelen en (onder omstandigheden) te beïnvloeden met het oog op de borging van bepaalde belangen.

Natuurlijk kunnen lagere overheden ook hogere overheden aanspreken binnen de interbestuurlijke relaties. Hier zijn andere instrumenten voor, zoals de onlangs afgesproken Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

De instrumenten en bevoegdheden die bij interbestuurlijk toezicht horen, moeten verankerd zijn in wet- en regelgeving. Informele regelgeving ("pseudowetgeving"), zoals circulaires, leidraden, handboeken, moet zoveel mogelijk worden beperkt, maar kan soms wel van waarde zijn bij de verdere invulling en het leveren van maatwerk. Dit mag echter niet ten koste gaan van de rechtsgelijkheid tussen de onder toezicht gestelde organen. Het mag ook niet leiden tot hoge bureaucratische lasten. Een toezichthoudend bestuursorgaan of toezicht-houdende instantie kan in overleg met de onder toezicht gestelde een toezichtbeleid of protocollen opstellen. Ook kan die de onder toezicht gestelde adviseren ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Dit kan bijvoorbeeld door het aandragen van "good practices".

Er zijn twee vormen waarin interbestuurlijk toezicht zich kan voordoen:

- het toezicht op de wijze waarop het nalevingstoezicht door het bevoegde (eerstelijns) toezichthoudende bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Het ene (hogere) bestuursorgaan zie dus toe op het toezichthoudende werk van het andere (lagere) bestuursorgaan (is ook bekend als tweedelijns toezicht);
- het toezicht dat zich richt op andere taken van bestuursorganen. Hierbij kan worden gedacht aan het financieel toezicht op de begrotingen van provincies en gemeenten, toezicht binnen de rampenbestrijding, of aan bepaalde onderdelen van het planologisch toezicht, waar bepaalde besluiten van bestuursorganen onderworpen zijn aan toezicht (zoals een bestemmingsplan).

Voor de inrichting van het toezichtarrangement kan dit onderscheid betekenis hebben, zowel voor de bevoegdheden die nodig zijn, als voor het proces en de methode van uitoefening van het toezicht.

Het proces van (interbestuurlijk) toezicht omvat steeds drie soorten activiteiten, die elkaar opvolgen:

- het **verzamelen van informatie** over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen (het waarnemen);
- het zich daarna **vormen van een oordeel** daarover aan de hand van gestelde normen (het toetsen);
- het eventueel naar aanleiding daarvan zonedig **intervenieren** (correctie van de praktijk).

(Uit: WRR: De toekomst van de nationale rechtsstaat, 2002)

#### "Gedogen en handhaven

..... Het is echter duidelijk dat het bestuur heeft te maken met een gecompliceerd geheel van talloze, soms lastig verenigbare voorschriften en open normen die beleidsruimte laten. Dit betekent dat de algemene plicht "het recht tot gelding te brengen" geen absolute handhavingsplicht kan inhouden. Het is niet zonder reden dat veruit de meeste bepalingen die de bestuurlijke handhaving betreffen niet dwingend geformuleerd zijn. Naast expliciete beleidsvrijheid kan er sprake zijn van beoordelingsvrijheid. Voorts zullen zelfs bij strikt gebonden besluiten eigen taxaties van invloed zijn. Het algemene uitgangspunt bij bestuursoptreden dat in artikel 3: 4 Awb is neergelegd, is ook hier van betekenis: de rechtstreeks betrokken belangen moeten, voordat besloten wordt, door het bestuursorgaan in kwestie worden afgewogen en de voor belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het oude adagium "publieke bevoegdheid is publieke plicht" gaat hier kortom niet op. Voor een nadere beoordeling moet onderscheid worden gemaakt tussen niet handhaven waarvoor bewust gekozen is (gedogen, respectievelijk gedoogbeleid) en andere vormen van uitblijven van handhaving.

..... Inhoudelijke invloed op de regels, gelijke behandeling en betrouwbaarheid, en democratische en rechterlijke correctiemogelijkheden zijn ten minste even belangrijk. Zij behoren tenminste evenzeer tot de motieven om de overheid een bepaalde taak toe te vertrouwen en deze daar te laten. In Het borgen van publiek belang (WRR 2000), werden niet zonder reden vijf beginselen voor goed bestuur genoemd – democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiëntie – waaraan de behartiging van publieke belangen steeds zou moeten worden getoetst."

De interbestuurlijke verhoudingen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat berusten op twee pijlers: eenheid en decentralisatie. De rijksoverheid en de decentrale overheden zijn democratische organen met een eigen huishouding, maar de verwevenheid tussen de verschillende bestuurslagen is groot. Maatschappelijke vraagstukken beperken zich vrijwel nooit tot het exclusieve domein van één bestuurslaag. Bovendien zijn deze vraagstukken niet voor eens en altijd gegeven; aard en schaal veranderen steeds. Daarmee zijn ook de interbestuurlijke verhoudingen, de verdeling van taken en bevoegdheden en de samenhang daartussen, aan dynamiek onderhevig.

Interbestuurlijk toezicht is in dit licht niet vanzelfsprekend. De noodzaak tot en de vormgeving van interbestuurlijk toezicht in bijzondere wet- en regelgeving moeten steeds worden gemotiveerd. Met de uitbouw van de mogelijkheden tot rechtsbescherming, in het bijzonder op grond van de Algemene wet bestuursrecht, is het dienen van rechtsbescherming<sup>8</sup> niet langer een argument om een toezichtrelatie aan te gaan. Voor de goede orde: het uitoefenen van toezichthoudende bevoegdheden kan er uiteindelijk wel toe leiden dat rechten van belanghebbenden worden beschermd, maar is niet het doel op zich om tot interventie van hogerhand over te gaan.

Een andere benadering van interbestuurlijk toezicht vereist een andere houding van de overheden, maar ook van politiek en samenleving. Meer dan voorheen dienen politiek en samenleving te beseffen dat overheden niet alle risico's kunnen en willen beheersen. Een als onbegrensd ervaren verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld ministers kan leiden tot overspannen verwachtingen. Het beheersen van risico's en het voorkomen van fouten is een gezamenlijke opgave van overheden en samenleving.

Om besturen optimaal te laten functioneren binnen de veranderende interbestuurlijke verhoudingen moeten zij in het binnenlands bestuur een substantiële eigen verantwoordelijkheid hebben en moeten zij in staat zijn om die verantwoordelijkheid waar te maken (handelingsvrijheid). De inrichting en organisatie van interbestuurlijk toezicht dient daarom zodanig te zijn dat elk bestuur op haar eigen verantwoordelijkheden kan worden aangesproken. Zowel uit democratisch als uit rechtmatigheids- en doelmatigheidsoogpunt is dit een belangrijk uitgangspunt. Dit betekent ook dat elk bestuur heldere verantwoording moet durven afleggen aan burgers, volksvertegenwoordigend orgaan en/of de toezichthouder.

Het vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende overheidslaag en het daar plaatsvindende democratische proces moeten centraal staan in de afwegingen rondom interbestuurlijk toezicht. Ook dient er van andere, alternatieve instrumenten gebruik gemaakt te worden (zie tekstkader). Naarmate er meer mogelijkheden voor bijvoorbeeld horizontale verantwoording zijn en de effectiviteit hiervan als correctiemechanisme toeneemt, neemt de noodzaak van verticaal interbestuurlijk toezicht af.

Verantwoordingsinformatie is hier weliswaar niet (primair) bedoeld voor het toezicht, maar adequate en transparante professionele en maatschappelijke verantwoording kan een indicator zijn voor een goede publieke taakvervulling en kan daarmee de aard van het toezicht veranderen en de intensiteit verminderen.

<sup>8</sup> Het bewaken van de rechts- en belangenbescherming van de individuele burger als motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht, is in strikte zin genomen, niet juist. Hierbij moet worden bedacht dat voor de individuele burger het regionale of lokale bestuur zelf het juiste niveau is om bezwaren of ervaren misstanden aan de kaak te stellen. Bovendien hebben burgers ook de mogelijkheid "hun recht te halen" via procedures van bezwaar en beroep bij de rechter. Natuurlijk moet elk bestuursorgaan zich houden aan de vijf beginselen van goed bestuur (zie WRR tekstkader). Dit is op alle handelingen van toepassing en niet alleen op toezicht, en bewaking hiervan ligt in de eerste plaats (in het duale stelsel) op elk overheidsniveau zelf. Het kan zich voordoen dat de burger zich met een niet gehonoreerde klacht wendt tot een hoger overheidsorgaan. Vaak wordt dan de CdK of de minister zelf aangesproken. Die vervullen daarmee een zekere ombudsfunctie, want zijn vaak niet in staat zelf wettelijk corrigerend op te treden.

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is een voorbeeld van moderne interbestuurlijke verhoudingen. Kerngedachte van de systematiek van de nieuwe Wro is dat borging van “hogere” belangen door middel van verticale sturing transparant en helder plaatsvindt via algemene regels, eigen bestemmingsplannen of, indien noodzakelijk, aanwijzingen (die laatste hebben dan minder het karakter van correctie als wel van concrete sturing in specifieke gevallen).

Overleg over afstemming van structuurvisies is nuttig, maar vindt plaats op gelijkwaardige basis en is daarmee geen instrument om hogere belangen te borgen. In de praktijk kan een gemeente op basis van overleg over structuurvisies een beoogd hoger belang snel naast zich neerleggen. Het Rijk kan dat belang immers pas effectueren als men concreet wordt.

Juist wanneer rijks- en provinciale belangen helder in algemene regels (amvb's, verordeningen), eigen bestemmingsplannen of aanwijzingen zijn neergelegd, kan het interbestuurlijk toezicht op de doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen door de provincies plaatsvinden. Er zijn dan immers kenbare en concrete normen en eisen vastgelegd waaraan (bepaalde) bestemmingsplannen moeten voldoen.

Het Rijk kan dan op die taakbehartiging van de provincie interbestuurlijk toezicht houden, bijvoorbeeld vormgegeven door een jaarlijkse verantwoording (rapportage).

## Andere instrumenten

Andere instrumenten met een “horizontale” werking	Andere instrumenten met een “verticale” werking
Informatievoorziening (publicatie, gebruik media, website, brochure/ factsheet / periodieke terugkoppeling)	Informatievoorziening (beleidskaders, handreikingen, publicatie, gebruik media, website, brochure/ factsheet / periodieke terugkoppeling)
burgerparticipatie	burgerparticipatie
creëren van (in)formele overlegstructuren	creëren van (in)formele overlegstructuren
samenwerkingsverbanden, netwerkverbanden	samenwerkingsverbanden, netwerkverbanden
gedragscode	gedragscode
benchmarking	benchmarking
maatstafconcurrentie	maatstafconcurrentie
instrumenten duale stelsel	convenant
	prestatieafspraken
	aanbeveling
	naming and shaming (via publicatie)
	checklist
	keurmerk
	certificatie en accreditatie

(Uit: Achtergrondnotitie bij eerste workshop interbestuurlijk toezicht van 7 juli 2004.)

“Gemeenten ervaren het als een knelpunt dat departementen steeds meer voor gemeenten gaan bepalen waar de prioriteiten liggen bij de uitvoering van de gemeentelijke toezichtfunctie (bijv. tav gemeentelijk toezichtstaak bij asbest). Dit is echter een gemeentelijke bevoegdheid. Het lokale bestuur is verantwoordelijk voor de prioriteitstelling en de inzet van menskracht.”

“Gemeenten kunnen ook geen volledig toezicht garanderen, terwijl dit wel de verwachting blijkt te zijn van het Rijk als er een incident is. Toezicht geschiedt altijd steekproefsgewijs. Omdat gemeenten niet voldoende capaciteit en middelen hebben om volledig toezicht uit te voeren.”

“Gemeenten stellen dat in gangbare definities van toezicht het zelflerend element van de organisatie die onderhevig is aan toezicht vaak ontbreekt. Er moet ruimte zijn voor de organisatie om te leren en zélf bij te sturen. De definitie is nu te verticaal van aard: inspecteren, controleren, interveniëren.”

## Principe van gemeenschapstrouw in de Europese Unie.

Er zijn twee artikelen uit het EG-verdrag belangrijk voor de verantwoordelijkheid van decentrale overheden bij Europese verplichtingen. Artikel 226 bepaalt dat de lidstaat aansprakelijk wordt gesteld voor niet-naleving van Europese verplichtingen. Er is gekozen voor deze exclusieve aansprakelijkheid, omdat het gemeenschapsrecht een neutrale positie inneemt tegenover de interne bevoegdheidsverdeling van de lidstaten. Dit heeft dus tot gevolg dat de lidstaat aansprakelijk wordt gesteld als decentrale overheden de Europese verplichtingen niet naleven. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid bepaald door artikel 10 EG-verdrag, waarin het beginsel van gemeenschapstrouw is opgenomen. In 1988 bepaalde het Hof van Justitie (in het zogenoemde Costanzo-arrest) dat dit beginsel niet alleen de centrale overheid van de lidstaten betreft, maar ook de decentrale overheden van een lidstaat. Dat betekent dat decentrale overheden een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben in de naleving van Europese verplichtingen. Deze uitspraak van het Hof, die vervolgens ook in andere arresten is bevestigd, heeft vergaande gevolgen. Zo zijn, nadat de omzettingstermijn van een EG-richtlijn is verstreken, decentrale overheden in geval van rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen verplicht deze toe te passen. Of zijn decentrale overheden in deze gevallen verplicht nationale regelgeving buiten toepassing te laten als een lidstaat een bepaalde richtlijn verkeerd heeft omgezet in nationaal recht en in plaats daarvan de rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen toe te passen. Dit betekent dus dat decentrale overheden een zelfstandige, actieve positie innemen ten opzichte van Europese regelgeving.

Met andere woorden: het (verticaal) interbestuurlijk toezicht dient te worden beperkt, indien vormen van (horizontale) verantwoording, alternatieve instrumenten en kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn.

Het is lastiger burgers en organisaties een rol te geven binnen horizontale verantwoording in relatie tot interbestuurlijk toezicht, dan in relatie tot nalevingstoezicht. De rol van de burgers en organisaties is immers al in het democratische systeem verankerd. Mogelijk kunnen burgers en maatschappelijke organisaties een rol spelen bij het borgen van de kwaliteit van de decentrale taakuitoefening (bijvoorbeeld door klantenpanels en prestatievergelijkingen door belangenorganisaties). Vooral het sociale domein biedt hier mogelijkheden, omdat belangenorganisaties en belanghebbenden hier een grotere rol kunnen spelen. In het kader van het Programma Andere Overheid krijgt de ontwikkeling van dit soort horizontale verantwoordingsinstrumenten apart aandacht.

Momenteel heeft de opvatting over de omvang en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bij Europeesrechtelijke verplichtingen en bij afzonderlijke taken die in medebewind worden uitgevoerd, invloed op de inrichting van interbestuurlijk toezicht. Die varieert per ministerie.

In principe hoeft de ministeriële verantwoordelijkheid niet te betekenen dat het Rijk zelfstandig interbestuurlijk toezicht houdt (of interveenieert). De basis wordt gevormd door de uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, die tot uitdrukking komen in de verhoudingen binnen een bestuurslaag en tussen bestuurslagen. De decentrale bestuursorganen worden binnen het (grond)wettelijk kader de vrijheid gelaten zelfstandig beleid te voeren, zowel op autonoom terrein als op dat van het medebewind. Daarbij is voorzien in een stelsel van democratische verantwoording. Die is bepaald in de Grondwet en organieke wetgeving, zoals Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, e.d. Vele besluiten worden in medebewind genomen. De ministeriële

verantwoordelijkheid kan zich echter niet uitstrekken tot al die besluiten die in medebewind worden genomen. Het toezicht zou zich daaraan moeten aanpassen.

De zogenoemde systeemverantwoordelijkheid van een minister is geen éénduidig begrip. Het wordt zowel gebruikt voor de verantwoordelijkheid van een minister voor het stelsel van beleid, wet- en regelgeving, als ook voor alles dat daaruit voortvloeit.

Systeemverantwoordelijkheid is echter in juridische zin niet vastgelegd en kent geen instrumenten. In dit kader wordt het systeem opgevat als het geheel van checks and balances. Het bestaat uit elementen zoals interne kwaliteitszorg, horizontale verantwoordingsmechanismen, en interbestuurlijk en nalevingstoezicht. Hiervoor kan een minister maar voor onderdelen verantwoordelijk zijn, omdat een deel van de verantwoordelijkheid ook ligt bij de decentrale overheden. Dit beperkt datgene waarvoor een minister in de Tweede Kamer ter verantwoording kan worden geroepen. Aangezien een minister wel verantwoordelijk blijft voor rijksbeleid en wet- en regelgeving, kan er hiermee invloed worden uitgeoefend op de werking van het toezicht. Het Rijk kan op deze manier meer op afstand omgaan met de decentrale overheden in de kolom, omdat het toezicht (mede) op dat regionale/lokale niveau is georganiseerd.

Ook de directe link die een aantal ministeries legt tussen Europese regelgeving en ministeriële verantwoordelijkheid moet nader worden bezien. Uitgangspunt van het kabinet bij de implementatie van EU-regelgeving is immers dat bij discretionaire ruimte (ruimte voor eigen oordeel) de bestaande verdeling van bevoegdheden gerespecteerd moet worden. Dat moet naar het oordeel van het kabinet niet alleen gelden voor de implementatie van EU-recht door decentrale overheden, maar ook voor de naleving van het EU-recht.

(Uit: Achtergrondnotitie bij eerste workshop interbestuurlijk toezicht van 7 juli 2004.)

“Provincies stellen dat de nadruk op efficiency en effectiviteit onrecht doet aan zorgvuldigheid en de daarbij behorende analyse. In de tijdgeest waarin efficiency centraal op de agenda staat, blijft openbaar bestuur evenwel de verantwoordelijkheid houden om ook naar proportionaliteit, subsidiariteit en rechtszekerheid te kijken.”

“Provincies hebben gekozen voor een meer regisserende, ondersteunende, coördinerende, stimulerende rol. De ondersteunende en stimulerende rolopvatting is niet altijd eenvoudig te combineren met de toezichthoudende rol. Toezicht heeft alles te maken met gezag, niet alleen gezag van overheidsorganen, maar ook het gezag van de bestuurders zelf.”

“Provincies geven aan dat er behoefte is aan een integraal bestuurlijk toezicht waarin meer zaken worden afgewogen dan naleving van wettelijke verplichtingen, efficiency, kwaliteit e.d. Ook om de verkokering tegen te gaan. Er moet tevens ruimte zijn voor een bestuurlijke afweging.

Daarnaast zijn er teveel spelers op hetzelfde veld, vanwege stapeling van toezicht door een onduidelijke afbakening en samenwerking tussen eerstelijns en tweedelijns toezichthoudende organen. De rol van de inspecties versus die van de provincies blijft problematisch.”

“Provincies stellen dat de behoefte aan “meer” (instrumenten en bevoegdheden), zonder dat de beschikbare mogelijkheden zijn benut, uiteindelijk een vermoeiende rituele dans is die voorbijgaat aan analyse en hand in eigen boezem. Als een bepaalde overheidslaag haar werk niet naar behoren vervult, is het mechanisme dat de hogere overheidslaag de taak/bevoegdheid aan zich lijkt te willen trekken. Centralisatie als antwoord op vermeend disfunctioneren is een onterecht “automatisme”. Wellicht dient eerder en harder te worden gesteld dat anderen hun taak niet mogen verwaarlozen. En dient daarop te worden toegezien. Rapportage en openbaarheid zijn belangrijke instrumenten.”

Als de Europese Commissie of het Europese Hof onderzoekt of een decentrale overheid binnen Nederland een krachtens het verdrag bestaande verplichting niet is nagekomen, wordt de rijksoverheid daarop aangesproken en dus heeft ook de rijksoverheid de regie van de verdediging.

De reden dat “Brussel” het Rijk aanspreekt, is dat men zich niet inlaat met interne verhoudingen binnen de lidstaten. Het zou dus op zich denkbaar zijn dat het Rijk zich opstelt als “brievenbus” voor het decentrale overheidsorgaan.

Om een door de rechter of de Commissie vastgestelde overtreding te kunnen herstellen wordt nu gewerkt aan aanvullende instrumenten, voor het geval dat de betrokken decentrale overheid dat niet vrijwillig doet. Het gaat er hierbij om dat de werking van de bestaande taakverwaarlozingsregelingen in Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zich ook gaan uitstrekken tot beslissingen die krachtens het Europese recht worden gevorderd; dat een verhaals- en regresrecht zal worden ingevoerd om een opgelegde boete of dwangsom (die aan het Rijk wordt opgelegd, maar eigenlijk voor een decentrale overheid bestemd is) dan wel overige schade te verhalen; en dat er een mogelijkheid komt voor een bijzondere aanwijzing. Juist de invoering van dit type instrumenten kan de noodzaak voor specifiek interbestuurlijk toezicht terugdringen.

Toezicht moet ook voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie, professionaliteit en proportionaliteit. Belangrijk is dat de toezichthoudende instantie zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de voor het toezicht verantwoordelijke bestuurder of anderen gericht objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent bovendien dat het objectieve oordeel van de toezichthoudende instantie openbaar gemaakt dient te worden, zodat vertegenwoordigende organen en de samenleving kennis kunnen nemen van dat oordeel. Deze actieve openbaarmaking van de rapportages van die instanties is een belangrijke pijler onder de toezichtfunctie<sup>9</sup>. Het gaat daarbij ook om selectiviteit. Men dient informatie niet dubbel te (laten) verzamelen en toetsen, maar aan te sluiten bij bestaande procedures en werkwijzen. Hier is al veel winst te boeken met het oog op daling van bestuurlijke lasten.

Bij de afweging of interventie noodzakelijk is, kan de provincie, als dichtstbijzijnde bestuurslaag voor gemeenten, regio's en waterschappen, een belangrijke rol spelen bij het op een minder ingrijpende of kostbare wijze en vooral effectiever organiseren ervan. Vaak wordt door verschillende ministeries en inspecties zoveel van bijvoorbeeld de gemeenten gevraagd dat het voor een aantal gemeenten niet mogelijk is (gelet op o.a. kennis, omvang en begroting) om daaraan

<sup>9</sup> Hierbij moet aangetekend worden dat het principe van onafhankelijkheid, zoals beschreven, voor de decentrale overheden problemen oplevert. Toezichthoudende diensten zijn daar verankerd in de ambtelijke organisatie en vallen onder een verantwoordelijke gedeputeerde of wethouder. Voor deze diensten is onafhankelijke (zelfstandige) actieve openbaarmaking niet mogelijk.



zelfstandig te voldoen. Daarbij gebeurt het vaak dat verschillende problemen tegelijkertijd aan het licht komen. Juist hier is relevant dat de provincie beschikt over meer kennis van en inzicht in de lokale en bovenlokale situatie. Zij heeft mogelijkheden voor afstemming en integratie van de verschillende beleids-terreinen en kan daardoor verkokering tegengaan. Intervenieren is meer dan alleen corrigeren. Juist bij het verbeteringsproces bepaalt nabijheid vaak de effectiviteit. Belangrijk is ook dat de provincie op een aantal beleidsterreinen regionaal/provinciaal beleid maakt als uitwerking van de hoofdlijnen van het beleid, waartoe het Rijk zich heeft beperkt. Dit past ook in de sturingsfilosofie van Andere Overheid en de Code: decentraal wat kan, centraal wat moet. Toezicht zou in die redenering mee moeten gaan, behalve bij conflicterende belangen en vanzelfsprekend afhankelijk van het beleidsterrein.

Bepaalde belangen zijn ook door de commissaris van de Koningin (CdK) te borgen. De CdK neemt in het middenbestuur een bijzondere plaats in. Zijn positie kan op verschillende manieren worden benut in toezicht-arrangementen. Behalve provinciaal bestuursorgaan is de CdK ook nog nadrukkelijk rijksorgaan. In die zin is de commissaris belast met een aantal specifieke taken waarvoor een ambtsinstructie is opgesteld. Zo kan de commissaris uit eigen beweging, dan wel op verzoek advies uitbrengen aan de regering of aan afzonderlijke ministers over verschillende onderwerpen (Provinciewet en ambtsinstructie) en heeft de CdK bevoegdheden in de sfeer van de openbare orde. Verder kan de CdK een ieder belast met bevoegdheden in de openbare dienst verzoeken om bericht en raad voor zover dat nodig is in verband met de taken volgens de ambtsinstructie.

Het voordeel van zijn rol als rijksorgaan is de directe lijn tussen minister en CdK. Ook staat de CdK ver genoeg af van de regio, de gemeente of het waterschap, maar dichterbij dan de minister, waardoor hij wel voldoende bekend is met de lokale en regionale situatie. De CdK dient ook in de rijksrol in staat te zijn een eigen afweging te maken en moet zich daarover formeel verantwoorden richting betrokken minister en niet naar GS/PS. De verhouding tussen de CdK en GS/PS kan daardoor veranderen. Vrijwillig verantwoording afleggen is een optie.

Het uitgangspunt kan per interventie verschillen. Soms is het de bedoeling om direct te corrigeren (in verband met urgente concrete overstijgende belangen), soms is er een vangnet nodig of, anders gezegd, een stok achter de deur<sup>10</sup> om te kunnen optreden als andere instrumenten gefaald hebben. Bij belangen die de grenzen van een bestuursorgaan overstijgen ligt het voor de hand de interventietaak te beleggen bij het bestuursorgaan dat die specifieke belangen wel vertegenwoordigt.

Hierbij is het belangrijk te beseffen dat intervenieren geen eenduidig begrip is. De mogelijkheden daartoe variëren van “zacht tot hard”. Dus: van agenderen bij of expliciet onder de aandacht brengen van het onder toezicht gestelde bestuur tot aan een sanctionering (aanwijzing, vordering, e.d.)<sup>11</sup>.

Niet altijd is voorzien in voldoende mogelijkheden om te intervenieren. Er moet duidelijk gemaakt worden wie interventiemogelijkheden heeft, welke mogelijkheden dat zijn en wat deze inhouden. Belangrijk is ook het nadenken over te verwachten (incidentele) knelpunten in de praktijk en welke aanpassingen bij de feitelijke inzet van genoemde instrumenten noodzakelijk zijn.

## Interventie-instrumenten

“Licht”	“Middel”	“Zwaar”
agendavormende brief	goedkeuring of verklaring van geen bezwaar	intrekking, vernietiging of schorsing (van een besluit)
“peer pressure”	preventief toezicht (bij financieel toezicht)	ingrijpen bij taakverwaarlozing
declaratoire brief	verplichting tot samenwerking (in Wet handhavingsstructuur)	verplichting tot samenwerking (in Wgr)
verscherpt toezicht	verhaals- en regresrecht	(bijzondere) aanwijzing (*)
	verantwoordingsplicht	vordering

\* Alleen een aanwijzing zoals opgenomen in de nieuwe Wro is niet bedoeld als correctie (interventie-instrument) in een toezichtarrangement, maar bedoeld als concreet (beleids)sturingsinstrument in specifieke gevallen.

10 Tot het vangnet behoren schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing die in generieke wetten zijn opgenomen.

11 Interventie-instrumenten zijn instrumenten die door een hoger bestuursorgaan ingezet kunnen worden en een lager bestuursorgaan direct aanspreken om een verandering bij dat lagere bestuursorgaan te bereiken. Instrumenten als publicatie toezichtresultaten, naming and shaming, benchmarking vallen hier niet onder. Die kunnen een indirecte zelfcorrigerende werking hebben, maar spreken een bestuur niet direct aan.

### **Stap 0: Opstellen beleid en wet- en regelgeving**

De start ligt bij de sturingsfilosofie vanuit beleid en wet- en regelgeving. Interbestuurlijk toezicht moet hierbij aansluiten. Belangrijk is de benodigde heldere verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Het systeem van checks and balances en daarmee ook interbestuurlijk toezicht kan niet goed werken als de kwantiteit en kwaliteit van beleid en wet- en regelgeving niet voldoet. Het gaat hier om het geheel van wat binnen beleid en wet- en regelgeving geregeld wordt voor nalevingstoezicht, interbestuurlijk toezicht en vergunningverlening, maar ook om relaties met andere wetgeving (bijvoorbeeld bij coördinatiewetgeving zoals het Brzo) en betrokkenheid van meerdere ministeries. De eigen verantwoordelijkheid van de betreffende overheidslaag en de ruimte en instrumenten om dat waar te maken moeten centraal staan in de afwegingen rondom interbestuurlijk toezicht en niet de (gevestigde) posities. De bestuurlijke organisatie moet daarop ingericht worden. Het maatschappelijk effect of anders gezegd, de feitelijke maatschappelijk doorwerking dient het doel te zijn van het toezicht.

Belangrijk is dat toezicht geen instrument is voor monitoring van het beleid of voor het beoordelen van de doeltreffendheid van wet- en regelgeving. Een toezichthoudende instantie moet zich niet bezighouden met het verzamelen van algemene beleidsinformatie. De instantie dient zich te richten op informatie die voor haar van belang is. Het werk van de toezichthoudende instantie is in die zin ook wettelijk ingekaderd. Wel moet die instantie zijn ervaringen terugkoppelen naar beleid en wet- en regelgeving, zodat die desgewenst aangepast kunnen worden.

### **Stap 1: Basisinstrumenten**

De generieke (basis) toezichthoudende bevoegdheden zijn te beschouwen als een juridische neerslag van het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er is voorzien in een bevoegdheid van het centrale gezag om in voorkomende gevallen, waarin hogere belangen in ernstige mate (dreigen te) worden geschaad, in te grijpen. Ook het intermediaire bestuur heeft een toezichtrol vanuit die algemene instrumenten schorsing en vernietiging enerzijds en ingrijpen bij taakverwaarlozing anderzijds. Dit vergt een integrale benadering. Als inzet van deze instrumenten wordt verkozen boven specifiek toezicht, moet het beleid betreffende de inzet ervan verruimd worden.

### **Stap 2: Motieven**

Toezicht kan weliswaar noodzakelijk zijn, maar is zeker niet vanzelfsprekend. Toezicht speelt een specifieke rol in het geheel aan (be)sturingsprocessen op de kwaliteit van de taakbehartiging door overheden.

Alleen het juiste motief mag leiden tot een verdere invulling van interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving door de rijksoverheid. Als belangrijke reden voor die verdere invulling van interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving wordt genoemd de borging van de doorwerking/uitvoering van beleid en regelgeving naar een lagere overheid (borging van bepaalde publieke belangen). Belangrijk is dit zeker, maar het is te algemeen geformuleerd. Men dient hierbij veel selectiever te werk te gaan. In feite gaat het om het motief waarom die doorwerking/uitvoering van belang wordt geacht en of dan toezicht door een hogere overheid het beste instrument is. Ministeriële verantwoordelijkheid, (het toekennen van taken in) medebewind of Europeesrechtelijke verplichtingen is/zijn op zichzelf geen toereikend motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht (zie 3.3). Er zijn andere middelen om inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministeriële verantwoordelijkheid kan bijvoorbeeld ook worden ingevuld door een informatieplicht (rapportageplicht) op te nemen. Indien de CdK wordt aangewezen, kan dit betekenen dat om ambtsberichten wordt gevraagd.

Het gestelde in de vorige paragrafen over de reikwijdte en de overwegingen voor het kader geeft aan dat het stappenplan een ontwikkelingsgericht plan is en geen statisch geheel.

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

Centraal staat het vernieuwen en opschonen van interbestuurlijke toezichtarrangementen. Toezicht is onderdeel van een breder besturingssysteem. Bedenk dat onduidelijk en ingewikkeld geregelde zaken er “aan de voorkant” voor kunnen zorgen dat er bij benodigd interbestuurlijk toezicht problemen ontstaan. Verkoking moet voorkomen worden, want dat leidt tot een stapeling van toezicht. Ook het optreden van onbedoelde effecten, zoals “uitlokking” moet voorkomen worden. Dit soort elementen vraagt immers om extra toezicht.

Een scherpe definiëring en vastlegging van de te borgen belangen (wat moet worden bereikt en wie hoort daarvoor de verantwoordelijkheid te krijgen) is een belangrijke voorwaarde voor goed interbestuurlijk toezicht. Zorg voor voldoende bij de rol passende instrumenten en regel wat er bereikt moet worden, maar niet hoe. Hierbij hoort het expliciet vastleggen van normen, eisen of standaarden waarop de decentrale taakbehartiging wordt beoordeeld. Anders gezegd: het duidelijk maken van het doel c.q. het maatschappelijk effect.

Een en ander laat onverlet dat naast de specifieke taakbehartiging er binnen het interbestuurlijk toezicht ook aandacht dient te zijn voor de kwaliteit van het bestuur. Hiervoor zijn de in de volgende stap beschreven instrumenten het meest geschikt.

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

Mogelijkheden voor interventies bij interbestuurlijk toezicht zijn neergelegd in de wetgeving (Grondwet, Awb, Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet):

- schorsing;
- vernietiging;
- taakverwaarlozing.

Ga na of deze mogelijkheden geschikt zijn om belangen te borgen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat deze instrumenten “gerevitaliseerd” dienen te worden, willen ze echt tot hun recht komen. Het huidige beleid van beperkt gebruik moet dus worden verruimd, met name de toetsing aan het algemeen belang.

### **2 Expliciteer het motief voor het specifieke interbestuurlijk toezicht.**

De regeling van specifiek (aanvullend) interbestuurlijk toezicht in de bijzondere wetgeving is geen vanzelfsprekendheid en vereist een toereikende motivering. Motiveer ook waarom het basisinstrumentarium niet voldoende is.

Uitsluitend de volgende motieven zijn legitiem:

- het bewaken van een hoger belang (internationale verdragsrechtelijke verplichtingen, rijksbelang of algemeen (landsdekkend) belang van de burger); bijvoorbeeld veiligheid, volksgezondheid;
  - het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden;
  - het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengeling en vermijden van conflict van belangen tussen overheden.
- Ga na of de kosten voor het toezicht opwegen tegen de baten (zowel maatschappelijk als financieel).

### **Stap 3a: Geldende interbestuurlijke verhoudingen**

In het duale stelsel ligt bij het volksvertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad; Provinciale Staten; parlement) onder andere de controle van het dagelijks bestuur (college van B&W; Gedeputeerde Staten, kabinet). De lokale, regionale rekenkamer(commis)sie en Algemene Rekenkamer ondersteunen het volksvertegenwoordigend orgaan door het doen van zelfstandig onderzoek naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit van het beleid, inclusief de kwaliteit van de betreffende organisaties.

Verwacht wordt dat de gemeenteraad en PS haar controlerende taken uitoefenen met alle instrumenten die haar ter beschikking staan. Het college van B&W en GS dienen het volksvertegenwoordigend orgaan hierin tegemoet te komen door frequent en transparant te rapporteren. Ook kan worden nagedacht over aanvullende voorzieningen, zoals het vastleggen van bepaalde onderwerpen die in het jaarlijkse verslag aan de raad en in het burgersverslag aan de orde moeten komen.

Het dualiseringsproces is nog niet ten einde. Het duale stelsel levert via de programmabegroting veel informatie op (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) en ook door de instelling van de rekenkamerfunctie komt veel informatie beschikbaar. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de te ondernemen activiteiten. Waar informatie al verzameld is, hoeft dat niet te worden overgedaan. Daarnaast kunnen de algemene mogelijkheden worden benut die de CdK als provinciaal en rijksorgaan heeft meegekregen.

Bestaande toezichtarrangementen zijn vaak niet getoetst aan de nieuwe realiteit van het duale stelsel. In de sectorregelgeving moet worden bekeken of de positie van de gemeenteraden en Provinciale Staten krachtig genoeg is gedefinieerd voor horizontale verantwoording.

### **Stap 3b: Alternatieve instrumenten**

Het gaat hier in brede zin over mogelijkheden voor zelfcorrectie en zelfregulering. Het is van belang te beseffen dat interbestuurlijk toezicht niet als enige over correctiemechanismen beschikt.

Bij alternatieve in te zetten instrumenten kan gaan om convenanten of op een andere wijze vastgelegde (prestatie) afspraken, maar ook om horizontale verantwoording, kwaliteitszorg, interne controle, e.d. Dit zijn diverse instrumenten/mechanismen die niet onder toezicht vallen, maar er wel toe kunnen leiden dat het verticale toezicht verminderd kan worden. Tevens kunnen ze een middel zijn om inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Afspraken kunnen bijvoorbeeld in convenanten of op een andere wijze worden vastgelegd. Het gaat om verplichtingen die wederzijds worden aangegaan. Er wordt "afgerekend" op geleverde prestaties. In convenanten kunnen componenten voor verantwoording, bijvoorbeeld via monitoring, worden opgenomen, maar dit betreft geen toezicht en hiermee mag een toezichthoudende instantie dan ook niet worden belast.

Instrumenten als interne kwaliteitszorg (kwaliteitssystemen, handvesten), certificering, benchmarking, "naming and shaming" e.d. vallen ook niet onder toezicht, zijn waardevol als in te zetten instrument. Ook zaken als de aanwezigheid van interne controle, verschillende actieve tegenspelers en goed functionerende klachten- en beroepsprocedures leiden tot correcties. Het is wel belangrijk dat er regels komen of bestendig worden die de kwaliteit en objectiviteit van deze instrumenten waarborgen.

### **Stap 4a en b: Verticale inrichting interbestuurlijk toezicht**

Dit is een belangrijke stap bij de verdere invulling van specifiek interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving door de rijksoverheid, want hier gaat het om de inrichting en de vormgeving in de verticale (bestuurlijke) kolom. Of dat nodig is, kan uitsluitend worden beoordeeld nadat de stappen 1 tot en met 3 zijn doorlopen. Op basis van de belangen (het motief) wordt gekeken naar de verdeling van de daarbij horende verantwoordelijkheden. Centraal staan de vragen hoe en door wie die informatie wordt verzameld en wie over welke interveniërende bevoegdheden beschikt.

### **3a Houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies en de betekenis van dualisering en de rekenkamers.**

Geen in hoeverre (verantwoordings)processen binnen de bestuurslaag inclusief de daarbij behorende democratische verantwoording (duale stelsel en de rekenkamers) geheel of gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan specifiek interbestuurlijk toezicht.

### **3b Zoek andere instrumenten die geheel of gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan specifiek interbestuurlijk toezicht.**

Het kan gaan om convenanten of op een andere wijze vastgelegde afspraken, waarbij wordt afgerekend op de geleverde prestaties. Het kan ook gaan om horizontale verantwoording, kwaliteitszorg, interne controle, e.d.

### **4a Gebruik de onderstaande leidende principes wanneer een specifieke (aanvullende) regeling van interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving toch de meest aangewezen weg is.**

Nu komt de vraag aan de orde op welke wijze dergelijk toezicht wordt ingericht, georganiseerd en uitgeoefend.

De leidende principes hierbij zijn:

- het (verticaal) interbestuurlijk toezicht wordt beperkt, indien horizontale verantwoording en de kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn;
- informatieverzameling en beoordeling daarvan vinden plaats door een onafhankelijke, toezichthoudende instantie (= de signalerend toezichthouder), de interventiebevoegdheden liggen altijd bij een bestuursorgaan (= de interveniërend toezichthouder);
- als er meerdere toezichthoudende instanties in beeld zijn (zowel bij Rijk als bij provincie) geldt als uitgangspunt dat er gekomen wordt 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 om een signalerende, professionele toezichthoudende instantie die voor meerdere overheden diensten verricht;
- een lagere overheid heeft te maken met één interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezicht houdende hogere overheid<sup>12</sup>;
- het bestuursorgaan dat de afweging maakt of tot een interventie wordt overgegaan, moet in staat zijn die afweging op bredere gronden te maken. Naast de toezichtbevindingen (van de beoordelende instantie) gaat het bij deze afweging om bestuurlijke verhoudingen, het politieke landschap en de relatie met andere beleidsterreinen.

### **Bij de doelmatige inrichting en uitvoering van het noodzakelijke, specifieke toezicht staan de volgende keuzen centraal:**

- 1 op welk niveau het beste de informatieverzameling en beoordeling kan plaatsvinden: op landelijk (centraal) niveau of op regionaal of provinciaal niveau. Dit bepaalt ook de positionering van een dergelijke instantie;
- 2 bij welk bestuursorgaan de interveniërende bevoegdheden komen te liggen. Het kan hier gaan om de minister, de CdK als rijksorgaan of provinciaal orgaan, of Gedeputeerde Staten<sup>13</sup>. Leidraad hierbij is het sturingsprincipe “decentraal wat kan, centraal wat moet”.

Ad 1. Gebruik de volgende criteria in de afweging:

- bestaande voorzieningen;
- effectiviteit en efficiency;
- beoogde en beschikbare deskundigheid;
- kritische massa, bijvoorbeeld levert landelijk meer voordeel dan regionale verdeling;
- het belang van uniformiteit per beleidsdomein (fysiek, sociaal)<sup>14</sup>;
- de samenhang met andere taken.

<sup>12</sup> Uitzondering hierop zijn als vanzelfsprekend de mogelijkheden van schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing die in generieke wetten zijn opgenomen en altijd kunnen worden toegepast.

<sup>13</sup> Voor de duidelijkheid: dit kan betekenen dat de interventiebevoegdheden gelegd kunnen worden bij: of het Rijk of de provincie (richting gemeente/regio/waterschap), maar ook dat de interventiebevoegdheden gelegd kunnen worden bij: het Rijk gericht op de provincie en bij de provincie gericht op gemeente/regio/waterschap.

<sup>14</sup> In de huidige situatie vindt weinig specifiek interbestuurlijk toezicht plaats in het sociale domein. In voorkomende gevallen betreft het toezicht van het Rijk op de gemeente, waarbij de provincie nauwelijks tot geen rol speelt in beleid en uitvoering (bijvoorbeeld bij de Wet werk en bijstand). In het fysieke domein vormen met name ruimtelijke ordening, waterbeheer, en milieubeheer een samenhangend geheel. In dit domein is precies het tegenovergestelde aan de hand, maar de rol van de provincie in het huidige specifieke interbestuurlijke toezicht wisselt (zie 2.1). Zo ligt het specifiek interbestuurlijk toezicht op een waterschap geheel bij de provincie; kent financieel toezicht een gelaagde werking (Rijk houdt toezicht op provincie, provincie houdt toezicht op gemeente); houdt het Rijk toezicht op de gemeente voor veel milieuonderwerpen; zijn de bevoegdheden voor toezicht op de gemeente en het waterschap verdeeld tussen Rijk en provincie in het Wetsvoorstel handhavingsstructuur.

Het gaat bij deze stap zowel om de inhoud (bijvoorbeeld welke normen worden gehanteerd) als om het proces (hoe wordt het systeem van checks and balances of het toezichtarrangement ingericht). Deze stap bestaat daarom uit richtinggevend principes en criteria die in de afweging moeten worden meegenomen om tot een gestroomlijnde en doelmatige bestuurlijke inrichting en uitvoering van het specifieke interbestuurlijke toezicht te komen.

Het proces van toezicht omvat steeds drie opeenvolgende activiteiten: het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel en het zonodig interveniëren. Toezicht kan niet zonder elk van de drie activiteiten. Dat betekent echter niet dat ze ook alle drie door dezelfde toezichthouder verricht moeten worden.

Om te kunnen voldoen aan het uitgangspunt dat de informatieverzameling en beoordeling gebundeld (eenmalig) moet gaan plaatsvinden, is er behoefte aan een gebundeld, interbestuurlijk functionerende instantie die deze taken uitvoert. Dit speelt natuurlijk alleen als er meerdere toezichthoudende instanties in beeld zijn (bij Rijk zelf en/of bij de provincie) op bepaalde beleidsterreinen of -domeinen. Deze instantie beperkt zich tot een technische, professionele beoordeling (wat is geconstateerd en hoe verhoudt zich dat tot de norm, standaard e.d.) en kan vervolgens de resultaten onder de aandacht brengen van alle betrokken bestuursorganen (gemeenteraad, burgemeester, B&W; Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, CdK en minister) en van de samenleving. Op deze manier kan elke bestuurslaag zonodig stappen zetten ter verbetering van de uitvoering.

De informatie moet dus op verschillende niveaus bruikbaar zijn en een dergelijke instantie moet daarom interbestuurlijk kunnen opereren. Het staat ten dienste van de interventiebevoegdheden van de toezichthoudende “hogere” overheden én ten dienste van het versterken van het democratische proces in elke laag zelf (door publicatie en/of gericht informeren van gemeenteraad en PS), dus van de mogelijkheid tot zelfcorrectie.

Voor de duidelijkheid: in die gebundelde instantie zouden huidige toezichthoudende instanties of diensten (zowel rijks- als provinciale) moeten opgaan.

De signalerend toezichthouder moet altijd, gebundeld of niet, onafhankelijk kunnen functioneren.

Er zijn rijksinspecties die gedeeltelijk al invulling geven aan samenwerking en het bedienen van andere overheden, zoals samenwerkende rijksinspecties of de VROM-Inspectie met haar vierjaarlijkse gemeentescan. Maar dit gaat nog niet ver genoeg. Bovendien gaat het niet alleen om de rijksinspecties, maar ook om een bundeling met provinciale toezichthoudende diensten (anders blijven er twee of meer informatiestromen bestaan).

De feitelijke positionering van een dergelijke instantie hangt af van op welk niveau het beste de informatieverzameling en beoordeling kan plaatsvinden: op landelijk (centraal) niveau of op regionaal of provinciaal niveau. Dat niveau wordt bepaald door bestaande voorzieningen, het betreffende beleidsterrein en van overwegingen van effectiviteit en efficiency. Soms betekent het, vanwege specifieke deskundigheid, dat het centrale niveau voor de hand ligt; soms ligt het regionale/provinciale niveau meer voor de hand, omdat daar de kennis van de lokale praktijk is en de benodigde samenhang met andere terreinen gemakkelijker is te organiseren.

De afweging of tot een interventie via bijsturing van de praktijk moet worden overgegaan hoort altijd bij een bestuursorgaan te liggen. Dat orgaan moet daarover verantwoording afleggen en beschikt over een democratische legitimatie. Daarbij is het een bredere afweging (toezichtbevindingen, bestuurlijke verhoudingen, politieke landschap, relatie met andere beleidsterreinen) waartoe bestuursorganen bij uitstek in staat zijn. Bij welk bestuursorgaan de interveniërende bevoegdheden kunnen komen te liggen, is afhankelijk van een aantal criteria.

Indien de provincie belast wordt met de verantwoordelijkheid voor de interventies bij gemeente en/of waterschap, en het Rijk de interveniërend toezichthouder is voor de provincie met een toereikend motief, kan het vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid gewenst zijn dat over de uitoefening van die toezichtstaak (jaarlijks) door de provincies wordt gerapporteerd. Dit is van belang zowel voor de verantwoording richting parlement, als voor informatiebron bij een interveniërende toezichttaak van het Rijk.

#### **Stap 5: Vormgeven vervolg**

Na het doorlopen van de stappen 0 tot en met 4 is er nog een aantal praktische punten waarmee moet rekening worden gehouden bij de uitoefening van toezicht.

Ad 2. Gebruik naast de onder ad 1 genoemde ook de volgende hier belangrijke criteria:

- de (beleids)inhoud die aan de basis ligt van het toezicht(arrangement) en de belangen die daarmee gemeend zijn. Wie heeft welke belangen en op welk niveau, en hoe kunnen die geborgd worden?<sup>15</sup> Waar toezicht gerelateerd dient te zijn aan het bijdragen aan het tot stand komen van het beoogde maatschappelijk effect, is de vraag relevant of beschikt kan worden over instrumenten die daaraan bijdragen;
- de nabijheid en de gezagspositie (d.w.z. de rollen binnen de interbestuurlijke verhoudingen). De voorkeur bij interventies ligt bij het meest betrokken bestuursorgaan dat een meerwaarde heeft vanwege gebiedskennis, de bredere samenhang en integraliteit bij de afweging die mogelijk is, en de mogelijkheden voor follow-up (begeleiding verbetertraject, e.d.). Intervenieren is meer dan alleen corrigeren. Juist bij het verbeteringsproces is nabijheid vaak belangrijk, omdat dit de effectiviteit bepaalt. Intervenieren veronderstelt niet alleen zicht op de geconstateerde feiten, maar evenzeer inzicht in de huishouding van het bestuursorgaan waarop de interventie zich richt;
- de schaalgrootte en het aantal interventies dat mogelijk noodzakelijk is.

#### **4b Voor de uitoefening gelden daarnaast nog de volgende leidende principes:**

- informatieverzameling en beoordeling dienen gebundeld (eenmalig) plaats te vinden. Er dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van informatie die al in het kader van andere (verantwoordings)processen wordt gegenereerd;
- de beoordeling van de signalerend toezichthoudende instantie beperkt zich tot een technisch, professioneel oordeel (wat is geconstateerd en hoe verhoudt zich dat tot de norm, standaard e.d.);
- aan een interventie van het bestuursorgaan gaat vanzelfsprekend een bestuurlijk oordeel vooraf (bijvoorbeeld is het incidenteel of structureel);
- de interbestuurlijk functionerende instantie zorgt in haar manier van werken ook voor de terugkoppeling naar het beleid en wet- en regelgeving makende bestuursorgaan, zodat mogelijk benodigde verbeteringen kunnen worden aangebracht;
- indien de provincie belast wordt met de verantwoordelijkheid voor de interventies en het Rijk de inter-venierend toezichthouder is voor de provincie met een toereikend motief, kan het vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid gewenst zijn dat over de uitoefening van die toezichtstaak jaarlijks door de provincie wordt gerapporteerd of zoveel vaker indien de beleidsverantwoordelijke minister dat zinvol acht (ambtsbericht)<sup>16</sup>. Dat geldt omgekeerd ook voor het kenbaar maken van wensen, aandachtspunten e.d. die door de minister kunnen worden meegegeven voor de uitoefening van dat toezicht door de provincies.

Deze verantwoordingsrelatie kan dan in de plaats komen van de toezichtrelatie.

#### **5 Regel het toezicht praktisch, volgens de onderstaande punten.**

Als de inrichting van toezicht in de verticale kolom gereed is en het toezichthoudende bestuursorgaan en de instantie zijn aangewezen, gaat het om een aantal praktische punten die bij de uitoefening van toezicht zowel voor de toezichthouder als voor de onder toezicht gestelde van belang is:

- ontwikkel toezichtbeleid en/of protocollen, zodat betrokken partijen weten wat van hen wordt verwacht;
- richt dit in op basis van o.a. risicoanalyse en het nemen van steekproeven;
- adviseer de onder toezicht gestelde ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Dit kan bijvoorbeeld door het aandragen van "good practices";
- zorg dat er een goede terugkoppeling plaatsvindt naar beleid en wetgeving; vanuit ervaringen uit het toezicht moeten beleid en wetgeving kunnen worden geactualiseerd;
- zorg dat de informatie die door die interbestuurlijk functionerende instantie wordt verzameld en beoordeeld, op verschillende niveaus bruikbaar is. Om deze reden dient er interbestuurlijke invloed te zijn op het werkplan, de programmering, de prioritering en het soort informatie, maar niet op de feitenverzameling en beoordeling zelf;
- laat toezichthoudende diensten zich jaarlijks verantwoorden over de gemaakte keuzes en de resultaten van het toezicht (als het gaat om de informatievergaring en de oordeelsvorming).

<sup>15</sup> Zelfs als duidelijk is welke belangen in het geding zijn, is daarmee nog niet direct de vraag beantwoord op welk niveau welke taak behartigd wordt. Zo houdt de provincie toezicht op de gemeentefinanciën en kan zij de gemeente onder preventief toezicht plaatsen. Het Rijk als beheerder van het gemeentefonds heeft deze taak neergelegd bij de provincie.

<sup>16</sup> Dit staat los van de mogelijkheid dat de commissaris als rijksorgaan uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengt aan de regering of aan afzonderlijke ministers over verschillende onderwerpen.

## Vingeroefening met het stappenplan

4





Om de werking van het stappenplan te kunnen vaststellen heeft op basis van analyses van Van Gestel (Besluit risico's zware ongevallen) en Eijlander (Wet werk en bijstand en Toezicht in de sfeer van de rampenbestrijding/veiligheid) in een aantal werksessies van betrokkenen een vingeroefening plaatsgevonden. Daarbij is gebleken dat het stappenplan dwingt om afwegingen te maken en aanleiding geeft tot het hernieuwd positioneren van het toezicht (heroverweging of een andere invulling). Een drietal casus is bondig uitgewerkt en dient slechts als illustratie van de werking van het stappenplan. De echte doorlichting moet nog gaan plaatsvinden.

## 4.1 Besluit risico's zware ongevallen

Het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) strekt tot uitvoering van de zogeheten Seveso-richtlijn, een Europese richtlijn om zware ongevallen met gevaarlijke stoffen te voorkomen. Bij het Brzo gaat het om "coördinatiewetgeving". Het Besluit verbindt namelijk vier wetten met elkaar:

- de Wet milieubeheer;
- de Arbeidsomstandighedenwet;
- de Wet rampen en zware ongevallen;
- de Brandweerwet.

Daarnaast houdt het Besluit nauw verband met het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) waarin risiconormen zijn opgenomen in de vorm van (milieu)kwaliteitseisen die doorwerken in de ruimtelijke planvorming (onder andere in de vorm van veiligheidsafstanden).

De richtlijn stelt eisen aan het veiligheidsbeleid van circa 340 bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Die bedrijven moeten over een op schrift gesteld veiligheidsbeleid en een veiligheidsbeheerssysteem beschikken. Een deel (circa 168) moeten daarnaast ook nog een veiligheidsrapport en een intern noodplan opstellen en dat indienen bij de overheid. De richtlijn verplicht bedrijven alles te doen wat nodig is voor een optimale veiligheid. De provincie is het bevoegd gezag bij ongeveer 130 bedrijven, de gemeente bij circa 38 bedrijven.

Alle bestuurslagen hebben taken bij de uitvoering (vergunningverlening) en het toezicht. De burgemeester, B&W, GS, VROM-Inspectie, Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV), Arbeidsinspectie en de regionale of gemeentelijke Brandweer zijn daarbij actief. Opvallend is dat de rol van de waterschappen in dit geheel onduidelijk is, hoewel ze hier zeker een belang hebben.

Gezien de gekozen opzet, is het duidelijk dat er veel moet worden overlegd en afgestemd, wat in de praktijk tot problemen kan leiden. Het Wm-gezag heeft ook geen doorzettingsmacht wanneer de andere toezichtpartners niet (vrijwillig) meewerken.

De VROM-Inspectie (toezicht op de naleving van de Wet milieubeheer en Brzo) en de IOOV (toezicht gericht op rampenbestrijding) houden interbestuurlijk toezicht op het handelen van provincies en gemeenten. Gevraagd naar het motief voor het toezicht op de uitvoering en handhaving van de Brzo-wetgeving door provincies en gemeenten, stelt het ministerie van VROM dat het bij het Brzo gaat om de uitoefening van medebewindstaken waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Aangezien dit geen toereikend motief is, heeft VROM daarnaast aangegeven dat het hier gaat om bovenlokale gevolgen en internationale verplichtingen. Om zicht te krijgen op het gevaar van onjuiste uitvoering van Europees-rechtelijke verplichtingen door decentrale overheden zou rijkstoezicht nodig zijn.

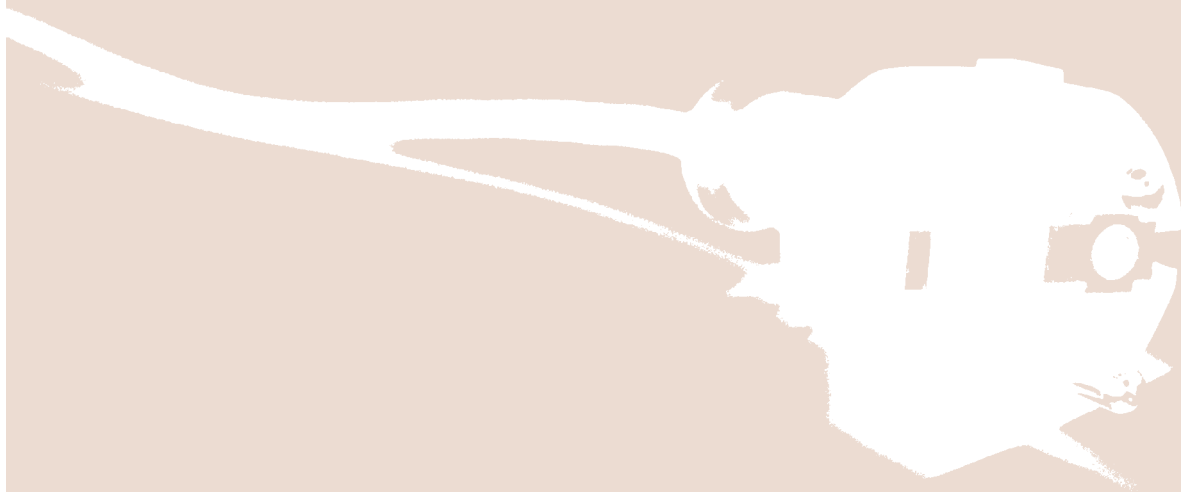
Bijkomend motief voor interbestuurlijk toezicht zou kunnen zijn het voorkomen van afwentelingseffecten tussen eerstelijns toezichthouders wanneer die zich achter elkaar zouden willen verschuilen. Het gaat bij het Brzo om uiterst ingewikkelde regelgeving waardoor gemakkelijk fouten kunnen worden gemaakt door de betrokken overheden. De praktijk laat volgens onderzoek zien dat gemeenten en provincies het Brzo regelmatig nog niet goed uitvoeren en er is sprake van een gebrek aan kennis bij een aantal gemeenten.

Brzo-bedrijven moeten, in tegenstelling tot andere Wm-bedrijven, wel nog steeds alle vergunningen, veiligheidsrapporten en ook bijvoorbeeld handhavingsbeschikkingen voorleggen aan de VROM-Inspectie. Deze uitzondering op de regel lijkt ingegeven door de ernst van de risico's waarmee de bewuste bedrijven te kampen hebben. Bij de uitvoering van de Arbeidsomstandighedenwet in Brzo-bedrijven, vervult de Arbeidsinspectie louter eerstelijns taken. Dit leidt er toe dat de Arbeidsinspectie haar toezichtbeleid af moet stemmen met een veelheid aan provinciale en gemeentelijke partners.

De VROM-Inspectie concentreert zich bij het interbestuurlijk toezicht op integrale gemeenteonderzoeken (waarbij Brzo-aspecten niet structureel worden meegenomen) en branchegewijze themaonderzoeken (externe veiligheid is een milieuthema naast vele andere), aangevuld met steekproefsgewijze bedrijfsbezoeken. De Inspectie gaat dus voor haar informatie ook rechtstreeks naar de bedrijven en doet in die zin het eerstelijns toezicht (van provincie of gemeente) over. De Inspectie kan bedrijven niet rechtstreeks op hun fouten aanspreken, omdat de bevoegdheid om bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten toe te passen bij het (vergunningverlenende) bevoegde gezag berust. Alleen bij een acute dreiging van gevaar kan eventueel strafrechtelijk worden opgetreden. Bij geconstateerde overtredingen door bedrijven spreekt de Inspectie de betreffende provincie of gemeente aan met het verzoek om handhavend op te treden. Het interbestuurlijk toezicht door de VROM-Inspectie op het Brzo heeft ook een signalerende functie. Het gaat om een terugkoppeling van gesignaleerde problemen naar de beleidsafdelingen.

Er is discussie - ook in het kader van het Brzo - of binnen het toezicht geen betere afstemming kan plaatsvinden met horizontale verantwoordingsmechanismen door bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen proactieve en inactieve bedrijven en meer verantwoordelijkheid te leggen bij het bedrijfsleven. Er bestaat echter nog geen duidelijk beeld over de manier waarop die afstemming georganiseerd moet worden. Van groot belang is de betrouwbaarheid van de wijze waarop bedrijven zichzelf en hun veiligheidsbeheersystemen door bijvoorbeeld certificatie-instellingen laten controleren. Waar het de controle op risico's door burgers en milieuorganisaties betreft, lijkt het erop dat integrale rapportage van veiligheidsrapporten, inclusief het oordeel van het bevoegd gezag, in dit geval geen geschikt middel is om burgers adequaat te informeren. De rapporten bevatten teveel en vaak te technische informatie, terwijl een oordeel van het bevoegd gezag dat een bepaald bedrijf niet voldoet aan het Brzo nog weinig zegt over de concrete risico's ter plekke. De bestaande risicokaarten bevatten juist weer te weinig informatie voor de burger om zich een oordeel te kunnen vormen over de actuele veiligheidssituatie in zijn buurt.

Over de professionaliteit van het toezicht kan worden opgemerkt dat er thans met name in de gemeentelijke praktijk kennis- en capaciteitstekorten bestaan op het gebied van het nalevingstoezicht. De vraag is of het gebrek aan expertise voldoende gecompenseerd kan worden door gezamenlijke opleidingen van toezichthouders en steun vanuit een landelijk expertisecentrum/helpdesk.



## Aanbevelingen

Een belangrijk probleem met toezicht bij het Brzo is gelegen in de versplintering van bevoegdheden van toezichthouders bij het nalevingstoezicht (Wm-gezag, BenW/Brandweer, Arbeidsinspectie). Het Wm-gezag wordt geacht coördinerend op te treden, maar heeft geen doorzettingmacht wanneer de andere toezichtpartners niet op vrijwillige basis wensen mee te werken. Het interbestuurlijk toezicht door de VROM-Inspectie kan het probleem van verkoking bij het nalevingstoezicht niet oplossen. De VROM-Inspectie kan niet interveniëren op terreinen waar bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie of de Brandweer bevoegd is. Daarnaast is er op dit moment nog een probleem als het gaat om het gebruik van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten door de minister van VROM, wanneer gemeenten of provincies weigeren om de conclusies van de VROM-Inspectie te vertalen in handhavend optreden. Dit kan nu nog uitsluitend worden afgedwongen via de rechter. Het gaat hierbij om een technisch zeer ingewikkelde materie waarbij men zich kan afvragen of gemeenten (maar hetzelfde geldt in mindere mate voor provincies) in staat zijn om voor de uitvoering en verplichtingen voldoende capaciteit en deskundigheid te (blijven) organiseren.

Het Brzo is dus een voorbeeld van een uitermate ingewikkeld geregeld arrangement. Een oplossing is hier niet simpel en kan ook niet gevonden worden, indien alleen maar naar interbestuurlijk toezicht wordt gekeken. Hier gaat het om een integrale aanpak van wet- en regelgeving, nalevings- en interbestuurlijk toezicht, vergunningverlening en versterken van eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. Centralisatie op rijksniveau van vergunningverlening leidt er toe dat er geen interbestuurlijk toezicht meer nodig is. Het gaat om een klein aantal bedrijven en in het geval van bijvoorbeeld radioactieve stoffen en genetisch gemodificeerde organismen vindt vergunningverlening ook op rijksniveau plaats. Nadeel is dat er dan geen sturing meer kan plaatsvinden vanuit de gemeente en provincie. Vestiging van dergelijke bedrijven heeft invloed op de lokale en provinciale ruimtelijke ordening en op de veiligheid van de inwoners. Op gemeentelijk en provinciaal niveau is er behoefte aan ruimte voor afwegingen.

Meer voor de hand ligt het schrappen van de gemeente als bevoegd gezag. De provincie is in staat de aspecten van ruimtelijke ordening en veiligheid mee te nemen. Er is dan behoefte aan een gebundelde inspectiedienst die niet alleen op het VROM-terrein actief is, maar ook de niet puur milieugerelateerde Brzo-aspecten van arbeidsveiligheid en brandveiligheid kan meenemen bij het (interbestuurlijk) toezicht. Die inspectiedienst werkt dan voor meerdere ministeries en overheden. Hierdoor kunnen onnodige en kostbare doublures in het toezicht worden voorkomen.

Ook kan er gecentraliseerd worden naar de DCMR. De DCMR-Milieudienst Rijnmond kan worden belast met de vergunningverlening en het nalevingstoezicht bij Brzo-bedrijven. In feite treedt de DCMR thans namelijk reeds op als adviseur van provincies en gemeenten. In dat geval zou er – bij een deskundige taakuitoefening en voldoende capaciteit van de DCMR – geen tweedelijns toezicht vanuit VROM meer nodig zijn. In deze optie is er echter geen oplossing voor eventuele problemen in de samenwerking met bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie en de Brandweer.

Een andere weg is het versterken van vormen van horizontale verantwoording en het leggen van meer verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven. Om te kunnen beoordelen of dat kan leiden tot een oplossing van de geconstateerde problemen, zal echter veel grondiger dan thans in kaart moeten worden gebracht wat de kansen en risico's zijn van het gebruik van allerlei private verantwoordingsvormen, zoals certificering van veiligheidssystemen en vormen van “naming and shaming” (onder andere publicatie van veiligheidsinformatie over bedrijven) ter bevordering van burgerparticipatie.

Willen burgers en maatschappelijke organisaties controle (met desnoods een gang naar de rechter) kunnen uitoefenen op de veiligheidssituatie van Brzo-bedrijven in de buurt dan zal de informatievoorziening meer vanuit het burgerperspectief moeten worden ingericht.

Ter verbetering van de uitvoering van het Brzo is project “Beterzo” in gang gezet. Alle goede bedoelingen ten spijt verwacht de Bestuurlijke Werkgroep niet dat dit programma tot een oplossing van geconstateerde problemen leidt. Het programma richt zich op de uitvoering, terwijl de problemen vooral hun oorsprong vinden aan de “voorkant”.

De Wet werk en bijstand (Wwb), de rechtsopvolger van de Algemene bijstandswet, kent een geheel ander sturings- en financieringsconcept. Waar voorheen de financiering van de bijstand overwegend een rijks-aangelegenheid was, gaat de Wwb uit van de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze overgang van een declaratiestelsel naar een budgetstelsel heeft uiteraard ook ingrijpende gevolgen voor het toezicht. Met de inwerkingtreding van de Wwb is de omvang en intensiteit van het rijkstoezicht aanzienlijk beperkt. De formatie van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) is dan ook drastisch beperkt. De IWI onderzoekt en oordeelt. De correctiemogelijkheden berusten bij de minister van SZW, die een gemeente bijvoorbeeld een aanwijzing kan geven over de wetsuitvoering. Uiteraard is het primair aan de gemeenten zelf om gebleken tekortkomingen te herstellen. Bij het (rijks)toezicht wordt aansluiting gezocht op de verantwoording en de controle in het gemeentelijke domein. De verantwoordingsinformatie die op gemeentelijk niveau is opgesteld is in beginsel het uitgangspunt voor het rijkstoezicht. Uiteraard zal deze informatie dan wel kwalitatief op maat moeten zijn. In het onderzoek wordt een steekproefsgewijze aanpak gehanteerd op grond van een risicoanalyse. Het toezichtbeleid is expliciet en op schrift gesteld en er is sprake van protocollering in het kader van de uitoefening van het toezicht. De toezichthouder verantwoordt zich door het uitbrengen van een jaarlijks verslag.

Bij de Wwb kan het motief voor de uitoefening van toezicht niet langer worden gevonden in het gevaar van afwenteling van kosten van de gemeentelijke overheid op de rijksbegroting. Het toezicht op de financiële rechtmatigheid van de verstrekking van uitkeringen is – vanuit het Rijk – geen leidend motief meer. Het gegeven dat de uitgaven voor de bijstand nog wel op de rijksbegroting staan doet daar niet aan af. De accountantscontrole en -verklaring op gemeentelijk niveau kunnen het uitgangspunt vormen voor de verantwoording. De vraag is waarin dan nog een gerechtvaardigd motief voor rijkstoezicht kan zijn gelegen. In dat verband wordt door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) wel gewezen op de zogenoemde stelselverantwoordelijkheid van de minister in deze medebewindverhouding, het gegeven dat de uitgaven voor het “werkdeel” (nog) wel op de rijksbegroting staan en de mogelijkheid van een beroep van gemeenten op bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat het Rijk (tijdelijk) bijspringt in de uitgaven voor de bijstand.

Erkend wordt dat er geen reden (meer) is voor toezicht op de financiële rechtmatigheid en op de doelmatigheid van de wetsuitvoering door de gemeenten. De discussie gaat dus over de noodzaak en de reikwijdte van het toezicht op de juiste wettoepassing door de gemeenten en het – door de Wwb genoemde – toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering door gemeenten. Welke algemene publieke belangen kunnen de noodzaak van dergelijk toezicht rechtvaardigen?

Zijn er geen andere mechanismen die corrigerend kunnen werken op een tekortschietende wetsuitvoering door de gemeenten? Zo zou het beroep op de rechter een oplossing kunnen bieden voor burgers die menen bij hun aanvraag onheus behandeld te zijn. Ook wordt van de gemeenteraad, in het kader van de controlerende taak, verwacht dat hij bijdraagt aan de goede uitvoering van de Wwb door B&W. De vraag is wat het genoemde rijkstoezicht op de doeltreffendheid van de wetsuitvoering door de gemeenten precies behelst. Het Rijk ziet immers slechts toe op het aandeel van de uitvoering door de gemeenten op de resultaten van de Wwb.

### Aanbevelingen

Centrale vraag is of er werkelijk een motief is voor specifiek interbestuurlijk toezicht. Dat is hier niet het geval, omdat het toezicht zich immers niet (primair) richt op individuele gemeenten en een wettelijk normenkader ontbreekt. Bovendien zal de eventueel noodzakelijke correctie op basis van dit toezicht terug te voeren moeten zijn tot een onjuiste wettoepassing door de gemeente. Anders gezegd: correctie van de gemeentelijke praktijk is slechts door het Rijk afdwingbaar in geval van een aangetoonde onjuiste toepassing van de bepalingen van de Wwb. Dat neemt niet weg dat thematisch onderzoek naar de doeltreffendheid van de wetsuitvoering op grond van een programma – dat bij voorkeur in overeenstemming met de (vertegenwoordigers van de) gemeenten is vastgesteld – nuttige informatie kan opleveren. Het hoort alleen geen taak te zijn van de toezichthouder.

Er is dus geen motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht door de IWI. Omdat de primaire verantwoordelijkheid nu ligt bij de gemeenten, inclusief de financiële risico's, dient het toezicht deel uit te gaan maken van het toezicht op de gemeentefinanciën. Het ligt voor de hand om het “werkdeel” uit de Wwb ook als budget of via het gemeentefonds aan de gemeenten toe te kennen.

## 4.3

### Toezicht in de sfeer van de rampenbestrijding/veiligheid

Naar aanleiding van een aantal ernstige rampen en ongevallen uit het recente verleden (Enschede en Volendam) is wet- en regelgeving aangepast. Dit heeft ook invloed gehad op het interbestuurlijk toezicht. In het verbeteringstraject zijn daarover diverse discussies gevoerd.

Vastgesteld kan worden dat er wel een toereikend motief is voor aanvullend specifiek toezicht in dit domein. Dit motief is gelegen in de bewaking van het algemene, publieke belang van de veiligheid van burgers. De risico's van fouten en tekortkomingen zijn dermate groot, dat die het gemeentelijke niveau overstijgen. Bovendien bestaat in de praktijk (op regionaal niveau) het gevaar dat problemen door de ene overheid worden afgewenteld op de andere. De ene gemeente kan immers nadeel ondervinden van het tekortschieten door de andere bij het treffen van adequate voorzieningen voor de veiligheid van de burgers. Overleg en afstemming in het kader van de veiligheidsregio is weliswaar van belang, maar niet altijd toereikend. Dit evidente publieke belang kan niet volledig en afdoende worden geborgd door andere vormen van controle en verantwoording.

In het huidige interbestuurlijk toezichtarrangement bij de rampenbestrijding richt het toezicht zich overwegend op het maken van plannen en het volgen van procedures. Bovendien bestaat bij de Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV) de indruk dat er in de praktijk weinig gebeurt met haar rapportages en aanbevelingen. Daarnaast zijn er wel erg veel partijen bij het arrangement betrokken. De IOOV, de CdK, GS, de burgemeester, B&W, de regionale brandweer, de GHOR-regio en het regionaal college van politie hebben allemaal taken. De regeling is trouwens onduidelijk over de rol van de dijkgraaf en het waterschap.

De IOOV en de provincie houden beiden toezicht op bijvoorbeeld gemeenten, maar niet op dezelfde aspecten. In het interbestuurlijk toezicht bij de rampenbestrijding toetst de rijksinspectie onder andere of de plannen in de praktijk kunnen werken en rapporteert zij aan een aantal bestuursorganen in de regio. Zij heeft geen interveniërende bevoegdheden. De provincie is belast met het toezicht op de planvorming en zowel GS als de CdK hebben interveniërende bevoegdheden. De CdK heeft een jaarlijkse rapportageplicht aan de minister van BZK.



## Aanbevelingen

Op onderdelen voldoen de bestaande inrichting en uitoefening van het interbestuurlijk toezicht niet. Essentieel is dat er iets gebeurt met rapportages en aanbevelingen vanuit het toezicht. Daarvoor moet in plaats van toezicht op middelvoorschriften worden overgaan naar toezicht op doelvoorschriften. Zo kan beter worden geborgd dat de voorzieningen op het vlak van rampen en calamiteiten ook daadwerkelijk in de praktijk kunnen worden gebracht. Daarnaast moeten gemeenten en de betrokken (branche)organisaties zelf, binnen het wettelijk vastgestelde normenkader, tot de vaststelling van bepaalde basisniveaus komen. Vervolgens kan – via periodieke toezichtonderzoeken – worden bezien of die basisniveaus in de praktijk worden gerealiseerd. Ook is van groot belang dat gemeenteraad en PS over voldoende kennis beschikken om hun controlerende taken te kunnen uitoefenen. Om onder andere de gemeenten te kunnen bijstaan met het ontwikkelen van rampen- en veiligheidsplannen en het formuleren van basisniveaus zou een faciliteit kunnen worden ingericht, in aansluiting op reeds bestaande voorzieningen op veiligheidsgebied. Het provinciale toezicht op de planvorming wordt dan geschrapt.

Voor een effectief en eenduidig toezicht is het van belang dat goed onderzoek wordt verricht, terwijl tevens volstrekt helder moet zijn wie verantwoordelijk is voor het vervolg op de bevindingen van de toezichthoudende instantie en bij wie uiteindelijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt om op te treden bij tekortkomingen. Het toezicht in de zin van de informatievergaring en de oordeelsvorming moet – gelet op de schaal en de vereiste expertise – centraal worden belegd. De aard en omvang van de vereiste deskundigheid brengen mee dat versnippering over de provincies niet in de rede ligt. In eerste instantie kan de IOOV hiervoor worden ingericht. De IOOV doet haar bevindingen toekomen aan alle betrokken bestuursorganen. Ook kan deze inspectie voor de verschillende bestuurlijke niveaus onderzoeks- en beoordelingswerk doen voor zover dat met haar toezichttaken overeenstemt. Gelet op de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor het functioneren van de IOOV beslist deze over het honoreren van dergelijke verzoeken. Nagedacht moet worden over de overgang naar een gebundelde nieuwe, geheel interbestuurlijk functionerende, instantie. In de tussentijd dient er wel inter-bestuurlijke invloed te zijn op het werkplan, de programmering, de prioritering en op het soort informatie waar behoefte aan is, maar natuurlijk niet op de onafhankelijke feitenverzameling en de beoordeling zelf.

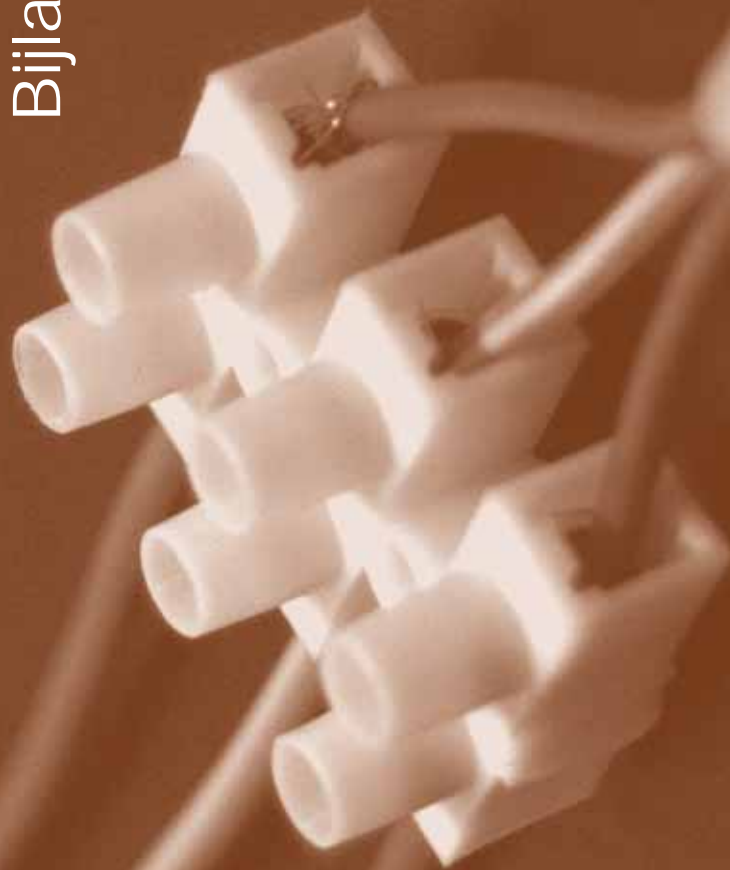
Dat de bevindingen ook gaan leiden tot verbeteringen in de praktijk is uiteraard primair de zorg van de besturen die de verantwoordelijkheid dragen voor de lokale/provinciale/regionale veiligheid. Daarnaast moet er ook expliciet een bestuurlijke verantwoordelijkheid worden belegd voor de doorwerking van toekomstbevindingen en de mogelijkheid van bestuurlijke interventies. Daarvoor is de CdK het meest aangewezen orgaan. De CdK staat in zijn hoedanigheid van rijksorgaan immers in direct contact met de minister en ver genoeg van de gemeente af, terwijl hij toch voldoende bekendheid heeft met het reilen en zeilen van die gemeente (ook op andere beleidsvelden). De CdK kan daarom het best bepalen welke stappen en maatregelen in het kader van toezicht aan de orde zijn. De minister van BZK kan gebruik maken van deze voordelen van de CdK.



# Geraadpleegde bronnen

---

## Bijlage I





- Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000. Vertrouwen in onafhankelijkheid. (Commissie Borghouts)
- Ambtelijke Commissie Toezicht-II, 2005. Toezicht: naar naleving voor de samenleving. (Commissie Sint)
- Bekkers, V., Homburg, V. en Ringeling, A., 2002. Informatierelaties in toezichtsarrangementen. Erasmus Universiteit.
- Bestuurlijke Werkgroep Alders, 2004. Eerste workshop interbestuurlijk toezicht 7 juli 2004:
  - Notitie: Achtergronden bij de workshop;
  - Verslag (Zunderdorp Beleidsadvies & Management).
- Bestuurlijke Werkgroep Alders, 2005. Tweede workshop interbestuurlijk toezicht 2 maart 2005:
  - Notitie: Op weg naar een nieuw kader voor interbestuurlijk toezicht;
  - Verslag (Zunderdorp Beleidsadvies & Management).
- Borghouts, H.C.J.L., 2002. Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid. Bestuurskunde jrg. 11, nr. 3.
- Bouwmans, H., 2005. Nieuwsrubriek. CDA: VROM-Inspectie naar provincie. Binnenlandsbestuur jrg. 26, nr. 15.
- Commissie Bestuurlijke Coördinatie, 2005. "Je gaat er over of niet" (i.k.v. Andere Overheid)
- Commissie Holtslag, 1998. De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund.
- COT Instituut voor veiligheids- en crisismanagement, 2004. Goed toezicht is van iedereen. Een onderzoek naar het toezichtstelsel binnen het domein openbare orde en veiligheid.
- Eijlander, P., Gestel, R. van, e.a., 2002. Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtarrangementen. Sdu uitgevers.
- Eijlander, P. en Gestel, R. van, 2005. Interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. (Waar hebben we het precies over?)
- Eijlander, P. en Gestel, R. van, 2005. Analyse van drie casus aan de hand van stappenplan.
- Elsink, N. en Oosterhof, H., 2004. Ten strijde tegen star toezicht. Pieter van Geel: "Alleen het doel telt". Handhaving jrg. 21, nr. 6.
- Fleurke, F., 2001. Toezicht op Volendam. Een onderzoek in opdracht van de Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001.
- IPO, 2002. Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw. (Commissie Geelhoed)
- IPO, 2004. Plan van aanpak gezamenlijke provincies en IPO in het kader van het Programma Andere Overheid.
- Minderman, G.D., 2004. Ferdinand Mertens: "Toezicht is eigenlijk overlast". Public Controlling jrg. 2, nr. 4.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002. Checklist toezicht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003. Toezicht en handhaving. Innovatie-kanskaart.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004. Financieel toezicht in beweging. Reeks financiële functie 2004V8.
- Ministerie van Justitie, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005. Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen. Werkgroep Andere toezichtinstrumenten.
- Noppen, P. van, 2005. Handhaven uit het hoofd. Binnenlandsbestuur jrg. 26, nr. 16.
- Raad van State, 2002. Tjeenk Willink, H.D. Algemene beschouwingen. Jaarverslag 2002.
- Raad van State, 2003. Tjeenk Willink, H.D. Algemene beschouwingen. Jaarverslag 2003.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2003. Bevrijdende kaders. RMO advies 24.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), 2000. De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie.
- Toonen, T., 2003. Toezicht in het binnenlands bestuur: Veiligheidsregio's en CdK.
- Tweede Kamer, 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2 Toezicht op uitvoering publieke taken.
- Tweede Kamer, 2000-2001, 22 236, nr. 57. Decentralisatie. Kabinetsreactie op het Rob- en Rfv-advies "De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie".
- Tweede Kamer, 2000-2001, 27 771, nr. 1. Borging van publieke belangen. Kabinetsstandpunt over het WRR-rapport "Het borgen van publiek belang".

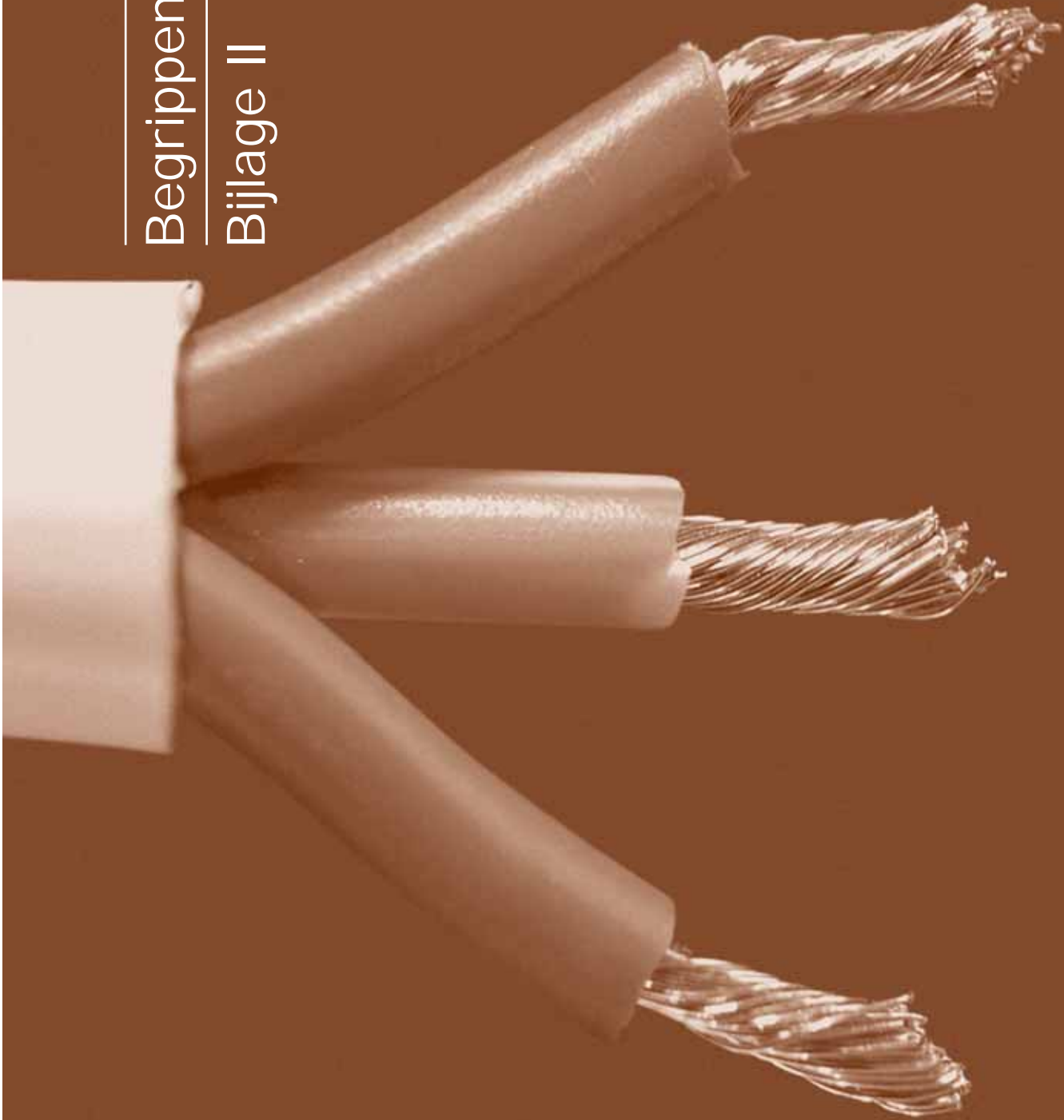
- Tweede Kamer, 2000-2001, 27 831, nr. 1.  
Kaderstellende visie op toezicht.  
Tevens kabinetsstandpunt op het advies “Vertrouwen in onafhankelijkheid” van de Ambtelijke Commissie Toezicht.
- Tweede Kamer, 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2  
Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer.
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 279, nr. 1.  
Rechtsstaat en rechtsorde. Kabinetsreactie op het WRR-rapport “De toekomst van de nationale rechtsstaat”.
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 279, nr. 13.  
Rechtsstaat en rechtsorde. Kabinetsreactie op “Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen”.  
(Werkgroep Andere toezichtinstrumenten)
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 279, nr. 14.  
Rechtsstaat en rechtsorde. Kabinetsreactie op “Ruimte voor zorgplichten”. (Werkgroep Zorgplichten)
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 285, nr. 3.  
Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur).  
Memorie van toelichting.
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 304, nr. 1.  
Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid.
- Tweede Kamer, 2003-2004, 29 362, nr. 1.  
Modernisering van de overheid. Kabinetsvisie en Actieprogramma Andere Overheid.
- Tweede Kamer, 2003-2004, 21 109, nr. 138.  
Uitvoering EG-Richtlijnen. Kabinetsstandpunt “De Europese dimensie van toezicht”. (Het EU-recht en de relatie rijk - decentrale overheden.)
- Tweede Kamer, 2004-2005, 29 362, nr. 32.  
Modernisering van de overheid. Kabinetsreactie op het WRR-rapport “Bewijzen van goede dienstverlening”.
- Tweede Kamer, 2004-2005, 29 800 VII, nr. 15.  
Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2005. (Bevat de aanbiedingsbrief en als bijlage de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.)
- Tweede Kamer, 2005-2006, 27 831, nr. 15.  
Minder last, meer effect. (Zes principes van goed toezicht.) Kaderstellende visie op toezicht 2005.
- VGS en VNG, 2004.  
De slagvaardige overheid. Perspectief op prestatie.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2000.  
Het borgen van publiek belang.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2002.  
De toekomst van de nationale rechtsstaat.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2004.  
Bewijzen van goede dienstverlening.
- Zeef, P.H.H., 1994.  
Tussen toezien en toezicht.  
Uitgeverij Phaedrus.



# Begrippenkader

---

## Bijlage II



## Interbestuurlijk toezicht

= het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehoefte van de lagere door de hogere overheden.

Interbestuurlijk toezicht staat niet gelijk aan tweedelijns toezicht. Er zijn ook vormen van interbestuurlijk toezicht die niet of niet direct toezien op het bewaken van de naleving van regels die zich richten tot burgers en bedrijven. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het financieel toezicht op de begrotingen van de gemeenten en ook aan bepaalde onderdelen van het planologisch toezicht, waar bepaalde besluiten van gemeentebesturen onderworpen zijn aan het toezicht (zoals een bestemmingsplan).

## Bestuurlijk toezicht

= het toezicht op bestuursorganen (zie ook titel 10.2 van de Algemene wet bestuursrecht) en richt zich op het handelen van bestuursorganen. Het kan gaan om toezicht op organen van de decentrale overheid, maar ook om toezicht op zelfstandige bestuursorganen (zbo's) of rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's).

Interbestuurlijk toezicht onderscheidt zich van bestuurlijk toezicht, doordat interbestuurlijk toezicht zich beperkt tot de toezichtrelaties tussen de rijksoverheid, de provincies, de Wgr-regio's, de waterschappen en de gemeenten.

## Verticaal toezicht (in overheidsskolom)

= interbestuurlijk toezicht

## Tweedelijns toezicht

= de beoordeling van de wijze waarop het nalevingstoezicht door de bevoegde eerstelijns toezichthouder wordt uitgeoefend. Het ene bestuursorgaan ziet toe op het toezichthoudende werk van het andere bestuursorgaan. Het oogmerk van tweedelijns toezicht is de bewaking van de kwaliteit van het (primaire) toezichthoudende werk gelet op de algemene, publieke belangen die in het geding kunnen zijn.

Tweedelijns toezicht betreft interbestuurlijk toezicht. Rijksinspecties zien ook toe op het nalevingstoezicht van het betreffende ministerie. Dit valt echter onder intern toezicht.

## Nalevingstoezicht

= het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften (zie ook artikel van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht). Het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften richt zich (rechtstreeks) op burgers en bedrijven en hiervan maakt handhaving deel uit, dat de toepassing van sancties kan omvatten. Hierbij passen andere instrumenten en bevoegdheden dan bij interbestuurlijk toezicht.

In de regel is dit (nalevingstoezicht) opgedragen aan het bevoegd gezag dat ook belast is met de uitvoering van die wettelijke voorschriften. Zo is het vergunningverlenend bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders op lokaal niveau of het college van gedeputeerde staten op provinciaal niveau) dikwijls ook het orgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften.

## Uitvoeringstoezicht

= het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Dit wordt altijd door het Rijk gedaan.

Het betreft hier vooral zbo's en rwt's. Zij verschillen in vorm, omvang en het soort taak dat zij uitvoeren.

De rijksoverheid kan de uitvoering van publieke taken aan zelfstandige organisaties overdragen. Zij maakt met deze organisaties afspraken over de uitvoering van de taken. De rijksoverheid houdt vervolgens toezicht op het functioneren.

## Eerstelijns toezicht

= nalevingstoezicht

## Handhaving

= onderdeel van nalevingstoezicht

## Controle

= het vergaren en beoordelen van informatie binnen een organisatie of op hetzelfde horizontale niveau.

Controleren en toezicht worden vaak onjuist door elkaar gebruikt. Controle gaat in twee opzichten minder ver dan toezicht. Controle beperkt zich tot het vergaren en beoordelen van informatie en omvat niet de mogelijkheid van correctie, en betreft het horizontale niveau, niet verticaal.

Zo controleert de Algemene Rekenkamer de ministeries, zbo's en rwt's (rechtmatigheids- en doelmatigheids-onderzoek).

## Verantwoording afleggen

= rekenschap geven door een persoon of instelling van het handelen in het licht van de in het geding zijnde normen, doelen en belangen.

Verantwoording gaat uit van de persoon of instantie die belast is met publieke bevoegdheden of door zijn handelen publieke belangen kan schaden of bevorderen.

Toezicht en verantwoording moeten zorgvuldig uit elkaar worden gehouden. Via de verantwoording geeft die persoon of instelling rekenschap van het handelen in het licht van de in het geding zijnde normen, doelen en belangen. Die verantwoording kan overigens diverse "richtingen" uitgaan. Verantwoording afleggen kan vrijwillig of kan spelen binnen een bepaalde gezagsrelatie, bijvoorbeeld in een controle- of toezichtrelatie. Maar het afleggen van verantwoording speelt ook buiten gezagsrelaties (zie horizontale verantwoording).

## Horizontale verantwoording

= rekenschap geven door een persoon of instelling van het handelen in het licht van de in het geding zijnde normen, doelen en belangen aan andere betrokkenen in hun (horizontale) omgeving.

Dit kan in het duale stelsel van de overheidspraak, maar ook professionele (publieke) dienstverleners kunnen zich verantwoorden naar hun collega's (professionele verantwoording of intercollegiale toetsing) of naar de samenleving (maatschappelijke verantwoording).

Het (horizontaal) rekenschap geven betreft zowel het rekenschap geven (het afleggen van politieke verantwoording) door het dagelijks bestuur aan de volksvertegenwoordiging, als het rekenschap geven door het orgaan naar de burgers toe (maatschappelijke verantwoording).

## Good governance

= het gehele proces van de verantwoorde besturing van ondernemingen.

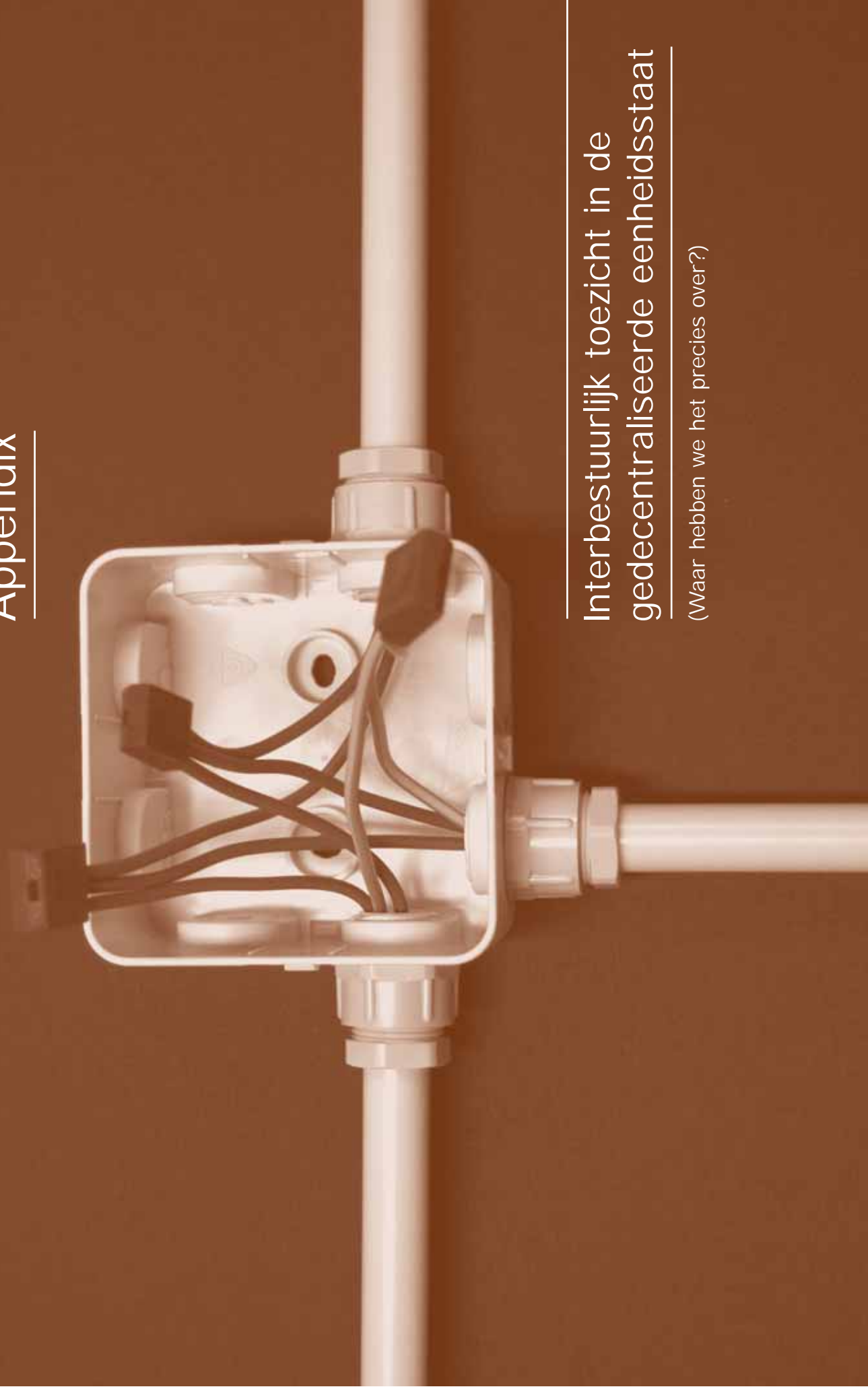
De samenhangende keten van het formuleren van beleid, het stellen van regels, de uitvoering, de verantwoording, het toezicht en de evaluatie en bijstelling valt daaronder.

Met de term Government Governance is dit concept ook doorgetrokken naar de publieke dienst.

## Government governance

= de gehele cyclus van beleid en besturing in het publieke domein, waarvan ook het toezicht deel uitmaakt.

## Appendix



Interbestuurlijk toezicht in de  
gedecentraliseerde eenheidsstaat

(Waar hebben we het precies over?)



Philip Eijlander is hoogleraar wetgevingsvraagstukken en directeur van het Schoordijk Instituut van de Universiteit van Tilburg. Rob van Gestel is universitair hoofddocent wetgevingsvraagstukken aan dezelfde instelling. De auteurs bedanken prof.dr. Ko de Ridder voor zijn commentaar en suggesties op basis van het concept van het rapport.

## 1 Achtergrond en context van het onderzoek

Op verzoek van minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties brengt een Bestuurlijke Werkgroep onder voorzitterschap van de heer Alders een advies uit over het zogenoemde interbestuurlijk toezicht. De achtergrond van de adviesopdracht van de Bestuurlijke Werkgroep Alders is onder meer de discussie over de verdeling van (toezichts)verantwoordelijkheden op het terrein van de veiligheid en de rampenbestrijding (zie parlementaire behandeling wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644). Ook is er een advies uitgebracht door prof. Dr. Theo Toonen op verzoek van de verzamelde commissarissen van de Koningin over het toezicht in het binnenlands bestuur en meer in het bijzonder de positie van de CdK in dat verband (Toezicht in het binnenlands bestuur: veiligheidsregio's en de CdK, augustus 2003). Kern van de discussie is de vraag of het toezicht in het binnenlands bestuur momenteel wel goed geregeld en georganiseerd is. Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder en toereikend? Werken de verschillende toezichts- en inspectiediensten van rijk, provincie en gemeenten wel goed samen? Of bestaat het risico van overlap en lacunes in het toezicht?

In het kader van de adviesopdracht heeft de Bestuurlijke Werkgroep op 7 juli 2004 een workshop met de betrokken partijen en deskundigen georganiseerd. Dit heeft geresulteerd in een nadere domeinafbakening. Begin 2005 zal er nog een workshop plaatsvinden om de geselecteerde vraagpunten en cases nader te bespreken.

Om de vervolgdiscussie voldoende scherp en concreet te kunnen voeren heeft de Werkgroep het nodig geacht om een studie naar de begripsvorming rondom (interbestuurlijk) toezicht te laten verrichten. Tijdens de eerste workshop bleek er nog veel verwarring te zijn over de kernbegrippen, zoals toezicht, interbestuurlijk toezicht, verantwoording, rekenschap en kwaliteitszorg. Voor het vervolg van het adviestraject is het van het grootste belang dat er een gedeeld begrippenkader ontstaat tussen de betrokken partijen. Een strategische

visie op het interbestuurlijk toezicht zal op een fundament van een heldere en gedeelde opvatting over de centrale begrippen moeten berusten. Anders bestaat immers behalve het gevaar van spraakverwarring het risico dat elke betrokken partij die begrippen hanteert die het best passen bij de belangen die worden vertegenwoordigd.

Aan prof. dr. Philip Eijlander en dr. Rob van Gestel van het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van het Schoordijk Instituut (Universiteit van Tilburg) is de opdracht verleend om de onderzoeken te verrichten. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen van de begripsvormende studie.

## 2 Vraagstelling en werkwijze

Vanuit een algemene conceptualisering van toezicht zal een toespitsing worden aangebracht naar het toezicht in interbestuurlijke verhoudingen. Uitgangspunt daarbij is de publieke taakuitoefening door gemeenten en waterschappen en het (mogelijk) toezicht op die taakuitoefening door de provincie en de rijksoverheid. De volgende onderzoeksvragen staan daarbij centraal:

- Welke omschrijving van toezicht is adequaat om te komen tot een analyse van en een strategische visie op het toezicht in interbestuurlijke verhoudingen?
- Hoe verhoudt de gekozen invulling van (interbestuurlijk) toezicht zich tot verwante begrippen als verantwoording, rekenschap, kwaliteitszorg, good governance en handhaving?

In het vervolg van dit rapport wordt eerst verslag gedaan van de resultaten van een algemene literatuurverkenning op het terrein van toezicht (paragraaf 3). Vervolgens gaan we meer specifiek in op het interbestuurlijk toezicht (paragraaf 4). Dit rapport mondt uit in een voorstel voor begripsvorming over en analyse van interbestuurlijk toezicht.

Er is in de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven over het thema toezicht in het openbaar bestuur. Er zijn onderzoeken verricht, adviezen uitgebracht en kabinetsstandpunten geformuleerd (zie onder meer het kabinetsstandpunt Positionering Inspecties (Kamerstukken II, 1996-1997, 25226, nr. 2), het rapport van de Algemene Rekenkamer over Toezicht op de uitvoering van publieke taken (Kamerstukken II, 1997-1998, 25956, nrs. 1-2), het rapport Zicht op toezicht van de MDW-werkgroep Toezicht op nutsvoorzieningen (Den Haag, 1997), het advies De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund van de Commissie-Holtslag (Den Haag, 1998), het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht, Vertrouwen in onafhankelijkheid, Den Haag 2000 en het kabinetsstandpunt ter zake, De kaderstellende visie op toezicht (Kamerstukken II, 2000-2001, 27831, nr. 1) en de notitie Visie op markttoezicht van de minister van Economische Zaken als beantwoording van de motie Heemskerk c.s., Kamerstukken II, 2003-2004, 29200XIII, nr. 5). Maar al deze rapporten hebben niet kunnen verhinderen dat er begripsmatige verwarring is blijven bestaan rond concepten als toezicht, verantwoording, kwaliteitszorg en de onderlinge relaties daartussen.

Opvallend is dat de genoemde rapporten onverkort uitgaan van dezelfde omschrijving van toezicht, terwijl het in die rapportages toch gaat om uiteenlopende domeinen van en verhoudingen binnen het openbaar bestuur. In de rapporten gaat het immers zowel om het toezicht op de taakuitoefening door zelfstandige bestuursorganen (vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid), om het toezicht op de naleving van regelcomplexen door burgers en bedrijven, als om het toezicht op de werking van markten en ook om het toezicht in de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, provincies, regio's, waterschappen en gemeenten.

Toezicht wordt in die stukken in het algemeen omschreven als:

“..het verzamelen van 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 zondig interveniëren”.

Deze omschrijving is ontleend aan een rapport van de Algemene Rekenkamer (zie daarover ook de recente Groningse oratie van K. de Ridder, Een goede raad voor toezicht). En blijkbaar voldoet de definitie om – als startpunt – het fenomeen toezicht in algemene zin te duiden. Dit komt waarschijnlijk omdat de definitie aangrijpt op het wezen van de activiteit toezicht houden en de drie achtereenvolgende aspecten die daarbij steeds aan de orde (kunnen) zijn: de informatieverzameling (waarnemen), de beoordeling aan de hand van de geldende normen, eisen of standaarden (beoordelen) en de afweging of correctie van de praktijk is aangewezen (bijsturen).

De kracht van de omschrijving ligt bij de aansluiting bij het normale spraakgebruik en de relatie met de essentie van elke uiting van toezicht.

Zowel het toezicht van een ouder op een kind, als dat van een politiemans op het verkeer en ook van een raad van commissarissen op een raad van bestuur kan immers onder deze algemene noemer van het uitoefenen van toezicht worden gevat. Als uitgangspunt voor de analyse van het geheel van toezichtactiviteiten kan de definitie dienst doen.

In dit algemene, overkoepelende karakter van de definitie ligt echter tegelijkertijd ook de zwakte van de omschrijving. Door de algemeenheid kan onvoldoende recht worden gedaan aan de uiteenlopende verhoudingen en contexten waarin het toezicht wordt uitgeoefend. Toezicht bestaat immers niet alleen uit (deel)activiteiten, maar ook uit bestuurlijk-juridische verhoudingen, regels en afspraken en verschillende partijen met eigen posities, belangen en perspectieven. Toezicht kan ook vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. Een econoom zal willen weten wat de kosten en baten van toezicht zijn, terwijl een jurist het accent zal leggen op de rechtsverhoudingen tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde.

De “rekenkamer-definitie” is – zo menen wij – als startpunt wel geschikt om toezicht als activiteit in het algemeen te duiden, maar zal voor een zorgvuldige analyse van een bepaald domein van toezicht nadere invulling moeten krijgen om de vaak complexe werkelijkheid goed te kunnen begrijpen en beoordelen.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we eerst nader in op de wezenskenmerken van toezicht. Aansluitend daarop bespreken we enkele begrippen die in de discussie over toezicht worden gebruikt, maar in wezen geen toezicht zijn. Vervolgens onderscheiden we diverse motieven voor de uitoefening van toezicht. Ter afronding van dit (algemene) deel trachten we te komen tot een beoordelingskader voor toezichtarrangementen; zijnde het geheel van regels en afspraken over de uitoefening van toezicht.

## Het wezen van toezicht

Essentieel voor de uitoefening van toezicht in het publieke domein is dat het op enigerlei wijze te maken heeft met het bewaken van publieke belangen. Toezicht tracht te bevorderen dat bepaalde handelingen in overeenstemming zijn met gestelde algemene normen. Toezicht tracht aldus de praktijk in overeenstemming te brengen of te houden met de norm.

Kenmerkend voor toezicht is bovendien dat het gaat om een secundaire activiteit. De toezichthouder is niet als eerste aan zet, maar reageert op de handelingen en (voorgenomen) besluiten van andere (private of publieke) partijen. Dat wil overigens niet zeggen dat een toezichthouder altijd achter de feiten aanloopt. Naast zogenoemd repressief toezicht kennen we ook vormen van preventief toezicht. Een voorbeeld is de goedkeuring van een gemeentelijk besluit door het provinciaal bestuur. Maar ook dan ligt het initiatief bij de andere partij, die bijvoorbeeld een voorgenomen besluit ter goedkeuring aan de toezichthouder moet voorleggen.

Het proces van toezicht omvat in de kern steeds drie soorten activiteiten, die elkaar opvolgen:

- de informatieverzameling (het waarnemen);
- de beoordeling aan de hand van de normen (het toetsen);
- de afweging of correctie van de praktijk is aangewezen (de interventie).

Deze drie activiteiten vormen in samenhang de gehele toezichtcyclus. Toezicht kan niet zonder elk van de drie activiteiten. Dat betekent echter niet dat ze ook steeds door één en hetzelfde orgaan (de toezichthouder) verricht worden. Het waarnemen en het toetsen behoren wel steeds tot het domein van de toezichthouder, maar voor de interventie, gericht op de bijsturing van onvolkomenheden in de praktijk van de

uitvoering, behoeft dat niet noodzakelijkerwijs zo te zijn. Toezicht kan zich ook beperken tot de waarneming en de beoordeling zonder zelf tot interventie over te gaan. We hebben het dan over zogenoemd signalerend toezicht. De afweging of tot interventie via bijsturing van de praktijk moet worden overgegaan ligt dan bij een andere partij, bijvoorbeeld een bestuursorgaan. In dat geval is wel denkbaar dat de toezichthouder adviseert over de te treffen maatregelen.

Bij volledig of corrigerend toezicht berust de interventiebevoegdheid wel bij de toezichthouder.<sup>17</sup> De bevoegdheden zijn dan ook op die taak toegespitst. Zo is denkbaar dat een regulerende autoriteit bepaalde (spel)regels opstelt of bepaalde tarieven vaststelt. Dergelijke “regulators” treffen we in het domein van het markttoezicht.<sup>18</sup> Zo kan de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie-autoriteit onder omstandigheden bepaalde (maximum)tarieven vaststellen. Voor het onderwerp van deze studie is regulerend toezicht minder van betekenis.

## Toezichtgerelateerde begrippen

In de discussie over toezicht worden ook diverse andere – min of meer verwante – begrippen gebruikt. De vraag is dan hoe dergelijke begrippen zich verhouden tot toezicht. Nu wij hiervoor het wezen van toezicht hebben omschreven zijn we beter in staat om die andere zaken te plaatsen.

Beleid voeren, in algemene zin, kenmerkt zich vooral door het agenderen van bepaalde problemen en thema's en het vervolgens ontwikkelen van kaders voor de (bestendige) besluitvorming. Het toezicht beoogt juist te bevorderen dat wordt gehandeld overeenkomstig de gestelde kaders. Toezicht kan aldus wordt geplaatst binnen de gehele beleidscyclus.

Niettemin kan ook in het kader van de uitoefening van toezicht sprake zij van beleid in de betekenis van weloverwogen, consistent handelen. We spreken dan over toezichtbeleid. De toezichthouder ontwikkelt dan binnen de vastgestelde kaders een expliciete lijn bij de uitoefening van toezicht, bijvoorbeeld waar het gaat om accenten en prioriteiten in het toezicht, de inzet van de (schaarse) capaciteit en de te hanteren werkwijze bij het toezicht (bijvoorbeeld via risicoselectie)

Toezicht onderscheidt zich van (be)sturing door de beperktere strekking en reikwijdte. Toezicht kan worden gezien als een onderdeel van de gehele (be)sturingscyclus, waarin wordt bezien of de gestelde doelen en

17 Behalve signalerend en corrigerend toezicht kennen we ook regulerend toezicht. Een regulerende toezichthouder, die in de Angelsaksische literatuur een “regulator” wordt genoemd, heeft tot taak om ordenend of regulerend op te treden in de betreffende sector.

18 Zie daarover ook E. van Damme en Ph. Eijlander, Toezicht op marktwerking: algemeen of specifiek? In Ru H.J. de en Peters, J.A.F. (red.), Toezicht en regulering van nieuwe markten: opstellen over de juridische aspecten van regulering, p. 53-66, Sdu, Den Haag 2000 en ook de bijdrage van M. Scheltema, Van toezichthouder tot regulator, Tijdschrift Privatisering, december 2000, p. 5 e.v.

normen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het aangrijppingspunt daarbij is het gedrag van de onder toezicht gestelden (burgers, bedrijven, publieke organisaties). Gedragen zij zich conform de gestelde normen en is eventueel bijsturing nodig?

Daarmee komen we ook op de vergelijking met (beleids)evaluatie. Ook toezicht en evaluatie worden in de praktijk wel met elkaar in verband gebracht. Evaluatie richt zich in meer ruime zin op de vraag of het beleid werkt en succesvol is en beoogt niet, zoals toezicht, om de praktijk te corrigeren. Evaluatie richt zich meer op de gehele beleidstheorie (het geheel van veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid) en kan onder omstandigheden leiden tot beleidsaanpassing. Toezichtinformatie kan vaak wel worden benut voor evaluatiedoeleinden.

Voor het onderscheid tussen toezicht en handhaving is het onderscheid tussen nalevings- of handhavingstoezicht en bestuurlijk toezicht van belang (zie ook de artikelen van titel 5.2 en 10.2 van de Algemene wet bestuursrecht). In de Awb wordt verschil gemaakt tussen het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften (nalevings- of handhavingstoezicht) en toezicht op bestuursorganen (bestuurlijk toezicht). Daarbij passen ook andere instrumenten en bevoegdheden. Het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften richt zich (rechtstreeks) op burgers en bedrijven en maakt deel uit van de bredere activiteit handhaving, die ook de toepassing van sancties kan omvatten.

Het bestuurlijk toezicht richt zich op het handelen van bestuursorganen. Besluiten die zij willen nemen of hebben genomen worden beoordeeld in het licht van de gestelde wettelijke criteria, zoals het recht en het algemeen belang (in de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in).

Toezicht en handhaving kunnen aldus worden beschouwd als activiteiten die in elkaars verlengde liggen. Beide hebben ze het oogmerk om de naleving van regels te bevorderen.

Toezicht en verantwoording liggen eveneens in elkaars verlengde, maar moeten wel zorgvuldig uit elkaar worden gehouden. Verantwoording gaat uit van de persoon of instantie die belast is met publieke bevoegdheden of door zijn handelen publieke belangen kan schaden of bevorderen. Via de verantwoording geeft die persoon of instelling rekenschap van het handelen in het licht van de in het geding zijnde normen, doelen en belangen. Die verantwoording kan overigens diverse "richtingen" uitgaan. Verantwoording kan spelen binnen een bepaalde gezagsrelatie. Zo is heel wel denkbaar dat in een toezichtrelatie de onder toezicht

gestelde verantwoordingsinformatie verschaft aan de toezichthouder. (Mede) op basis daarvan kan vervolgens het toezicht nader vorm krijgen. Verantwoording gaat dan vooraf aan toezicht en naarmate de verantwoording beter en vertrouwenwekkender is, zou het toezicht zich kunnen beperken.

Maar het afleggen van verantwoording kan zeker ook buiten gezagsrelaties spelen. Zo kunnen professionele (publieke) dienstverleners zich verantwoorden ten opzichte van hun collega's (professionele verantwoording of intercollegiale toetsing) en ook ten opzichte van andere betrokkenen in hun omgeving (maatschappelijke verantwoording). Hiervoor wordt wel de term horizontale verantwoording gebruikt. Die verantwoordingsinformatie is weliswaar niet (primair) bedoeld voor het toezicht, maar kan onder omstandigheden niettemin ook behulpzaam zijn bij de uitoefening van toezicht. Ook hier geldt immers dat een adequate en transparante professionele en maatschappelijke verantwoording indicatoren kunnen zijn voor een goede publieke taakvervulling en daarmee de aard en de intensiteit van het toezicht kunnen beïnvloeden. (zie daarover ook mijn bijdrage De kwaliteit van de publieke dienstverlening, Een kwestie van leren (verbeteren) in het Liber Amicorum voor Michiel Scheltema, Democraat met beleid, p. 41-51, Den Haag 2004).

Kwaliteitszorg en borging zien toe op de bewaking van de kwaliteit van bepaalde processen, producten, diensten of personen binnen (publieke) organisaties. Ze kunnen onderdeel uitmaken van het intern toezicht van organisaties. Er bestaat geen formeel verband met het eventuele externe toezicht. Wel kan het onder omstandigheden zo zijn dat de (externe) toezichthouder in zijn toezichtproces en – methode rekening houdt met de aanwezigheid en de uitkomsten van kwaliteitszorgsystemen in organisaties. Indien sprake is van certificatie van die processen, producten, diensten of personen kan er mogelijk een sterker (materieel) verband worden gelegd met het toezicht. Een onafhankelijke derde partij heeft dan immers – in het kader van een dienstverleningsrelatie – vastgesteld dat er een gereed vermoeden mag zijn dat aan de gestelde eisen wordt voldaan.

Good Governance is een concept dat uit het private domein stamt. Het betreft het gehele proces van de verantwoorde besturing van ondernemingen. De samenhangende keten van het formuleren van beleid, het stellen van regels, de uitvoering, de verantwoording, het toezicht en de evaluatie en bijstelling valt daaronder. Met de term Government Governance is dit concept ook doorgetrokken naar de publieke dienst. Het omvat de gehele cyclus van beleid en besturing in het publieke domein, waaronder ook het toezicht valt.

## Toezichtmotieven

Het uitoefenen van toezicht als uiting van publieke taakvervulling is geen vanzelfsprekende activiteit. Dat geldt voor elk overheidsoptreden in een rechtsstaat, zo ook voor de uitoefening van toezicht. Er zal een toereikend motief moeten zijn om daartoe over te gaan. En dat toezichtmotief zal ontleend moeten zijn aan het publiek belang. Het motief voor de uitoefening van toezicht zal zowel overtuigend als specifiek moeten zijn en vormt in onze visie het uitgangspunt voor de inrichting van een toezichtarrangement. Onder een toezichtarrangement verstaan wij het geheel van regels en afspraken over de uitoefening van het toezicht op een bepaald terrein van overheidszorg.

In de praktijk kunnen de volgende motieven voor toezicht – die zich ook in combinatie voordoen – worden onderscheiden<sup>19</sup>:

- bewaking van de juiste regeltoepassing (onder meer bij de ziekenfondsverzekering en in de bouw);
- bewaken van de juiste en doelmatige besteding van publieke middelen (onder meer bij het arbeidsmarktbeleid en de rechtsbijstand);
- bewaking van de kwaliteit van de (semi)publieke dienstverlening (onder meer in het onderwijs en de kinderopvang);
- bevorderen en bewaken van marktwerking en mededinging (onder meer bij de telecommunicatie en de energie);
- bewaking van het vertrouwen en de stabiliteit in een sector of beroepsgroep (onder meer in de verzekeringssector en het bankwezen);
- volgen van de ontwikkelingen (“monitoring”) en onderzoek naar bepaalde thema’s (onder meer in de politiezorg). In het onderzoek bleek dat deze activiteit ook als toezicht werd aangeduid, maar in feite gaat het niet om toezicht in de betekenis die wij in deze studie hanteren.

Aan de hand van deze indeling kunnen enkele hoofdvormen van toezicht worden onderscheiden. Zo is er het al eerder genoemde nalevings- of handhavings-toezicht. Het accent valt in deze vorm op de controle op de juiste toepassing van geldende regels. Dan kan het kwaliteitstoezicht worden genoemd, waar het primair gaat om de beoordeling van de kwaliteit van de (semi)publieke dienstverlening. Een derde hoofdvorm is het markt- of mededingingstoezicht. Het bevorderen of het bewaken van de goede werking van de markt is dan het centrale oogmerk. Een mogelijke vierde hoofdvorm betreft het toezicht op de doelmatige besteding van publieke middelen. Daarbij gaat het om de efficiency en mogelijk ook de effectiviteit van het handelen.

Op basis van het toezichtmotief (“het waarom van toezicht”) kan vervolgens verantwoord worden ingegaan op de andere aspecten van het toezichtarrangement:

- de subjecten van toezicht (op wie wordt toezicht gehouden?);
- de objecten van toezicht (op welke handelingen van de onder toezicht gestelde wordt toezicht gehouden?);
- de toezichthouder (door wie wordt het toezicht gehouden en wat is de positionering van de toezichthouder?);
- de bevoegdheden van de toezichthouder (welke bevoegdheden of instrumenten heeft de toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde?);
- het proces en de methode van toezicht (hoe wordt het toezicht in de praktijk verricht? welk toezichtbeleid wordt gevolgd?).

Deze kenmerkende bestanddelen van een toezichtarrangement zullen dus invulling krijgen op basis van het motief van het toezicht.

Zo zal een toezichthouder op een werkende markt over andere bevoegdheden moeten beschikken dan een regulerende toezichthouder die de marktwerking moet stimuleren. Een zogenoemde “regulator” zal in de regel ook moeten beschikken over regelgevende competentie, bijvoorbeeld in verband met de vaststelling van prijzen of tarieven.

19 | Zie het TG/KUB-onderzoek Toezicht en bestuurlijke risico's, Amersfoort/Den Haag, 1998.

Een “klassieke” nalevingstoezichthouder zal een andere methode van toezicht hanteren dan een toezichthouder die zich primair richt op de bevordering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Dat zal zich onder meer uiten in het al of niet aankondigen van toezichtacties. De inspectie van VROM zal eerder en vaker “verrassingscontroles” (bijvoorbeeld op het vlak van de naleving van milieuvoorschriften door bedrijven) uitvoeren dan bijvoorbeeld de Inspectie van het onderwijs. Ook zullen de sanctiebevoegdheden van elkaar verschillen.

Voor alle toezichthouders geldt dat de onafhankelijkheid van werken verzekerd moet zijn. Zij moeten “vrij” zijn in de wijze van informatieverzameling en de oordeelsvorming. Dat behoeft niet altijd te resulteren in een zelfstandig toezichtorgaan. Ook binnen de verantwoordelijkheid van een minister kunnen immers omstandigheden worden gecreëerd die de onafhankelijkheid van werken waarborgen, bijvoorbeeld door functiescheiding en afspraken over het uitbrengen van rapportages. Maar aan toezichthouders die mede het (markt)gedrag van de (centrale) overheid dienen te beoordelen kan wel de eis van een onafhankelijke positionering worden gesteld. Iedere mogelijkheid van bestuurlijk-politieke inmenging in het toezicht zal dan moeten worden uitgesloten.

### Beoordelingskader voor toezichtarrangementen

Mede op grond van het vorenstaande is het mogelijk om een analyse- en beoordelingskader te ontwikkelen voor de inrichting van toezichtarrangementen. Op basis van het hiervoor genoemde KUB-TG-onderzoek Toezicht en bestuurlijke risico's en het mede daarop gebaseerde advies van de Commissie-Holtslag is een Checklist toezicht opgesteld (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2002). Deze lijst van aandachtspunten legt weliswaar de nadruk op de precisering van de relatie tussen de (uiteindelijk verantwoordelijke) minister en de toezichthouder, maar geeft ook aandacht aan andere zaken (zoals de verhouding tussen toezichthouders, de Europese dimensie van toezicht en de zogenoemde zachte kanten van het toezicht (positieve en negatieve cultuureigenschappen)).

Een beoordelingskader voor toezicht zou niet alleen of hoofdzakelijk aandacht moeten hebben voor het aspect van de ministeriele verantwoordelijkheid, maar zou juist ook moeten aansluiten bij de maatschappelijke betekenis en verwachtingen van toezicht en de

bestuurlijke verhoudingen, de plaatsbepaling van het toezicht binnen de ontwikkelingen in de sector de (maatschappelijke) kosten en baten van toezicht en de professionele dimensie bij de uitoefening van toezicht.

Wij onderscheiden de volgende punten voor de beoordeling van toezichtarrangementen.

- A** Een heldere en weloverwogen keuze voor het **motief** voor de inrichting en uitoefening van toezicht. Toezicht is geen doel in zichzelf, maar zal – net als elke andere vorm van publieke taakuitoefening – een bepaald oogmerk moeten hebben. Dat oogmerk zal voldoende concreet en overtuigend moeten zijn. Bovendien zal dat in de praktijk betekenen dat het toezichtmotief goed aansluit bij de situatie van de sector of het veld en de sturings- en reguleringsfilosofie van de overheid. Toezicht kan – zo menen wij – niet in isolement worden beschouwd en beoordeeld, maar slechts worden gezien tegen de achtergrond van zowel de ontwikkelingen op het maatschappelijke veld als de taak van de overheid. De te maken keuzes bij de inrichting van het toezichtarrangementen zijn – wat ons betreft – steeds gerelateerd aan het toezichtmotief.
- B** Een wezenlijk punt voor de beoordeling van toezicht is tevens de **helderheid van de bestuurlijke verhoudingen en de verantwoordelijkheden**. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder(s) moeten duidelijk (in de wet) zijn omschreven. De bevoegdheden moeten bovendien **proportioneel** zijn in verhouding tot het te realiseren doel. Bovendien zal volstrekt helder moeten zijn hoe de verhoudingen liggen tussen de minister en de toezichthouder, van de verschillende toezichthouders ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de onder toezicht staande partijen. Zowel overlap als lacunes in toezicht kunnen in de praktijk problemen geven, alsook concurrerende toezichthouders die niet of onvoldoende met elkaar (willen) samenwerken.
- C** Een volgend beoordelingscriterium is de **consistentie** bij de inrichting en uitoefening van het toezicht. Toezichtarrangementen en toezichtbeleid zijn niet alleen gebaat bij een visie, maar zeker ook bij een samenhangende en bestendige keuze voor bepaalde taken, bevoegdheden en informatierelaties. Te snelle of abrupte wisselingen doen al gauw afbreuk aan de werking van toezicht. De stelselmatige uitvoering van toezicht impliceert dat in soortgelijke situaties dezelfde lijn in toezicht wordt gevolgd.

**D** Toezichtarrangementen hebben ook te maken met de verdeling van macht op een bepaald terrein van overheidszorg. Vandaar dat het uitgangspunt van machtsverdeling en het aanbrengen van “**checks and balances**” wezenlijk is bij de beoordeling van de inrichting van toezicht. Voorkomen moet worden dat de uitoefening van toezicht een ongecontroleerde vorm van machtsuitoefening kan worden en dat toezichthouders zelf geen rekenschap geven van hun (publieke) taakvervulling. De vraag is dan waar concentratie en waar spreiding van bevoegdheden op zijn plaats is en door wie en hoe het werk van de toezichthouder kan worden beoordeeld. Wat kan de rechter? Wat is aan het bestuur en de politiek? En wat is de plaats van consultaties in de sector?

**E** Overeenstemming lijkt er te zijn over het uitgangspunt dat toezicht steeds **onafhankelijk** dient te geschieden. Dit geldt in de eerste plaats ten opzichte van de onder toezicht staande partijen. Toezichthouders mogen geen binding hebben met de partijen in het veld en moeten voortdurend waken voor gevaar van “captiveness” met als mogelijk gevolg dat ze het verlengstuk van de partijen in het veld of de branche worden. Maar ook ten opzichte van “de politiek” en het bestuur zal een toezichthouder onafhankelijk moeten kunnen werken. Politiek-bestuurlijke

inmenging in de oordeelsvorming van de toezichthouder is funest voor het gezag en de positie van het toezicht.

**F** Ook overwegingen van **organisatie en doelmatigheid** kunnen aan de orde zijn bij de keuze voor de inrichting van toezichtarrangementen. Waar ligt bundeling van taken in de rede en waar is juist taakverdeling en specialisatie aangewezen? Wat kan worden bereikt door een meer integrale benadering in het toezicht? Dit heeft – behalve met de hiervoor genoemde “checks and balances” te maken met de omvang en de schaal van de activiteiten en de verhouding tussen de verschillende werkzaamheden die verricht moeten worden. Sommige toezichtactiviteiten zijn mogelijk lastig met elkaar te verenigen (zoals adviseren en sanctioneren).

**G** Ten slotte maar niet in de laatste plaats moet voortdurend rekening worden gehouden met de noodzakelijke **professionaliteit** van toezicht. Het houden van toezicht is een vak apart, dat niet gelijkgesteld kan en mag worden met beleidsadvisering en beleidsontwikkeling. Daarom zal er steeds voldoende aandacht en ruimte moeten zijn voor zowel de expertise als de attitude die nodig is voor het houden van toezicht in het publieke domein.



In deze paragraaf gaan we in op de specifieke context en kenmerken van het interbestuurlijk toezicht als een van de specifieke domeinen van het algemene toezicht zoals dat hiervoor is behandeld. We hebben het dan over het toezicht in het kader van het binnenlands bestuur.

Visser heeft in zijn Groningse dissertatie “Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen” (Deventer 1986) de volgende omschrijving gegeven:

*“het geheel van processen dat plaatsvindt binnen het kader van die rechtsbetrekkingen tussen rijk, provincies en gemeenten die strekken tot controle van de taakbehering van de ‘lagere’ door de ‘hogere’ overheden”* (p. 4).

Met een dergelijke invulling wordt enerzijds ruimte geboden voor de beschouwing van de diverse activiteiten die feitelijk plaatsvinden in het kader van toezichtbetrekkingen (“het geheel van processen dat plaatsvindt”), terwijl aan de andere kant wel de formele, juridische dimensie grenzen stelt. Er zal – om van toezicht te kunnen spreken – steeds sprake moeten zijn van een “rechtsbetrekking” die een basis vindt in een wettelijke regeling waaruit blijkt door en op wie toezicht wordt gehouden en welke bevoegdheden er in dat kader zijn. Ook bestuurlijke verhoudingen zijn – aldus Visser – rechtsverhoudingen. De verhoudingen tussen bestuurslagen zijn, evenals de verhoudingen tussen overheid en burger, onderworpen aan het recht. Decentrale overheden hebben niet alleen tegenover de burger een rechtspositie, maar ook tegenover hogere overheden. Ten slotte is helder dat interbestuurlijk toezicht als ratio heeft dat een ‘hogere’ overheid controleert of een ‘lagere’ overheid toegekende taken adequaat uitoefent. Dat betekent dat het kan gaan om de toezichtverhoudingen tussen rijk-provincie, rijk-gemeente en provincie-gemeente.

Visser gaat niet expliciet in op de plaatsbepaling van de tussenvorm van het zogenoemde functionele, decentrale bestuur dat waterschappen in ons land uitoefenen. Ook het toezicht op de waterschappen (door de provincies of het rijk) kan worden gerekend tot het domein van het interbestuurlijk toezicht.

Het toezicht op zelfstandige bestuursorganen valt als zodanig geheel buiten het bestek van deze studie. Wel kan het aan de orde komen indien het van betekenis is voor de verhouding tussen het rijk, de provincies en de gemeenten.

## Toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Om de discussie over toezicht in het binnenlands bestuur goed te kunnen plaatsen is het nodig om het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat te doorgronden.

De inrichting van ons binnenlands bestuur berust op twee pijlers: eenheid en decentralisatie. Tussen deze beide bestaat een voortdurende spanning of anders gezegd een wankel evenwicht. De realisatie van het eenheidsbeginsel in de bestuurlijke verhoudingen moet in vormen worden gegoten die zoveel als mogelijk bevoegdheden aan decentrale overheden overlaten, en de realisatie van het decentralisatiebeginsel mag niet tot met het eenheidsbeginsel onvereenigbare gevolgen leiden (Visser, p. 32).

Toezicht vormt als het ware de brug of – in termen van Visser – de bemiddelende gedachte tussen de uitgangspunten van eenheid en decentralisatie.

De functie van interbestuurlijk toezicht is het mogelijk maken van een maximum aan decentralisatie zonder dat het eenheidsbeginsel gevaar loopt en – van de andere kant beschouwd – het veiligstellen van eenheid op een wijze die recht doet aan het decentralisatiebeginsel.

Toezicht staat daarmee – nog steeds volgens Visser – in dienst van een evenwichtig compromis tussen de eisen van eenheid en decentralisatie.

Voor de (organieke) wetgeving betekent dit dat er uiteindelijk steeds de mogelijkheid moet zijn dat besluiten van provinciale of gemeentelijke organen worden onderworpen aan enige vorm van toezicht (door het rijk of eventueel de provincie). Een algemene repressieve bevoegdheid om besluiten van provincie- of gemeentebesturen ongedaan te maken omdat ze onvereenigbaar zijn met eenheidseisen is in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als sluitstuk onmisbaar. Dit geldt evenzeer voor de mogelijkheid ex-artikel 124 Gemeentewet van voorzieningen te treffen door gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koningin in geval van taakverwaarlozing op lokaal niveau door het college van burgemeester of wethouders of de burgemeester. De wetgever moet noodzakelijk geachte toezichtverhoudingen zo vormgeven dat de toezichthouder slechts zover in de decentrale besluiten kan treden als met het oog op de bescherming van de eenheid noodzakelijk is. De toezichthouder zal zijn in zijn optreden op zijn beurt moeten laten leiden door het evenwichten evenredigheidsbeginsel. De toezichtuitoefening mag zich niet bewegen buiten de door de wetgever gestelde grenzen en motieven en waar deze zwijgt: de door de ratio van het toezicht afgebakende grenzen (vgl Visser, p. 33).



In het vervolg komen wij nog terug op de wettelijke vormgeving van het interbestuurlijk toezicht en de gronden voor het vernietigen, tegenhouden of voorschrijven van bepaalde (decentrale) besluiten. Alvorens dat te doen gaan we eerst nader in op de betekenis van het onderscheid tussen toezicht in de eerste en in de tweede lijn voor de bestuurlijke verhoudingen.

### Toezicht in de eerste en in de tweede lijn

In het domein van het interbestuurlijk toezicht is het onderscheid tussen het toezicht in de eerste en in de tweede lijn wezenlijk. Vandaar dat wij nog nader ingaan op dat onderscheid. Toezicht in de eerste lijn omvat het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften door burgers en bedrijven. In de regel is dit (nalevings)toezicht opgedragen aan het bevoegd gezag dat ook belast is met de uitvoering van die wettelijke voorschriften. Zo is het vergunning-verlenend bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders op lokaal niveau of het college van gedeputeerde staten op provinciaal niveau) dikwijls ook het orgaan dat verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften.

Maar op zichzelf behoeft die koppeling tussen uitvoering en (nalevings)toezicht niet gemaakt te worden. Ook is immers denkbaar dat de toezichthouder een ander orgaan is dan het uitvoerend bestuursorgaan. Dit kan – in theorie – zowel binnen hetzelfde bestuursniveau als op een ander niveau. Zo zouden de burgemeester of de commissaris van de Koningin (zie daarover ook het hiervoor al genoemde advies Toezicht in het binnenlands bestuur van Toonen) bepaalde toezichthoudende verantwoordelijkheden kunnen hebben ten aanzien van de naleving van besluiten die zijn genomen door het college of gedeputeerde staten. Ook is denkbaar dat het (nalevings)toezicht op een ander bestuursniveau wordt gepositioneerd. Zo zou – ook weer in theorie – het toezicht op de naleving van gemeentelijke uitvoeringsbesluiten (bijvoorbeeld in het domein van de bouw en de ruimtelijke ordening) bij een provinciaal of zelfs een rijksorgaan kunnen berusten. Ten slotte is ook een mogelijkheid om bijvoorbeeld aan een regionale dienst toezichthoudende taken toe te bedelen, bijvoorbeeld uit overwegingen van schaal en professionaliteit. Uiteraard moet dan de bestuurlijke inbedding van een dergelijke dienst wel goed geregeld worden. Helder moet immers zijn waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid berust voor het functioneren van een dergelijke dienst.

Toezicht in de tweede lijn omvat het toezicht op de wijze waarop het nalevingstoezicht door de bevoegde eerstelijns toezichthouder wordt uitgeoefend. Het ene (hogere) bestuursorgaan ziet toe op het toezichthoudende werk van het andere (lagere) bestuursorgaan. Het oogmerk van tweedelijns toezicht is de bewaking van de kwaliteit van het (primaire) toezichthoudende werk gelet op de algemene, publieke belangen die in het geding kunnen zijn.

Zo kan het in de sfeer van de ruimtelijke ordening met het oog op het geldende rijks- of provinciaal beleid van belang zijn dat vanuit het rijk of de provincie wordt toegezien hoe de gemeentelijke regels worden nageleefd en gehandhaafd.

In de regel zal bij dit tweedelijns toezicht gebruikt worden gemaakt van de informatie en de besluiten die door het onder toezicht staande (bestuurs)orgaan (moeten) worden verschaft. De vraag is echter of de tweedelijns toezichthouder onder omstandigheden ook zelf toegang moeten kunnen krijgen tot de burgers en bedrijven die onderworpen zijn aan het (nalevings)toezicht dat door het lagere orgaan wordt uitgeoefend. Dit kan waarschijnlijk de kwaliteit en effectiviteit van het tweedelijns toezicht bevorderen, maar de positie en bevoegdheden moeten dan wel glashelder geregeld worden. Heeft de tweedelijns toezichthouder dan ook bevoegdheden die passen bij de eerste lijn, of gaat het slechts om de goede informatievoorziening en oordeelsvorming ten aanzien van het toezicht in de eerste lijn? Is het zelfs denkbaar dat een rijks- of provinciale toezichthouder zowel eerstelijns als tweedelijns toezichthouder is? En kunnen onder omstandigheden in het kader van het tweedelijns toezicht ook strafbare feiten worden gesignaleerd? (zie bijvoorbeeld de nota van de VROM-inspectie “Naleving VROM-beleid en wet- en regelgeving”, maart 2003).

Op deze plaats is belangrijk om vast te stellen dat interbestuurlijk toezicht de gedaante kan hebben van tweedelijns toezicht. We hebben dan achterliggend te maken met regels die zich richten tot burgers en bedrijven en (eerstelijns) nalevingstoezicht op het niveau van het decentrale bevoegd gezag. Het hogere bestuursniveau (rijk of provincie) is dan belast met het (tweedelijns) bestuurlijk toezicht op de wijze waarop het lagere bestuursniveau (gemeente) het nalevingsstoezicht uitoefent. Bijvoorbeeld op het terrein van het milieu kennen we deze situatie.

Maar interbestuurlijk toezicht staat zeker niet gelijk aan tweedelijns toezicht. Er zijn ook vormen van interbestuurlijk toezicht die niet of niet direct zien op het bewaken van de naleving van regels die zich richten tot

burgers en bedrijven. We kunnen bijvoorbeeld denken aan het financieel toezicht op de begrotingen van de gemeenten en ook aan bepaalde onderdelen van het planologisch toezicht, waar bepaalde besluiten van gemeentebesturen onderworpen zijn aan het toezicht (zoals een bestemmingsplan).

Voor de inrichting van het toezichtarrangement kan dit onderscheid betekenis hebben, zowel voor de bevoegdheden die nodig zijn als voor het proces en de methode van uitoefening van het toezicht.

### Motieven voor interbestuurlijk toezicht

Welke (specifieke) motieven zijn er voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat? En in hoeverre sluiten die aan of wijken die af van de hiervoor genoemde “gebruikelijke” motieven voor de uitoefening van toezicht?

Allereerst is van belang om vast te stellen dat het gaat om het toezicht op de handelingen van publieke organen met een eigen democratische legitimatie en verantwoording. Dat is afwijkend van het toezicht op het gedrag van burgers en private ondernemingen en ook van het toezicht op zelfstandige bestuursorganen. Welke publieke belangen kunnen in het geding komen om te rechtvaardigen dat bestuurlijk toezicht op gemeenten, waterschappen, regio's<sup>20</sup> en provincies noodzakelijk is?

En zijn die gerelateerd aan de bescherming van de belangen van burgers, van hogere overheden of van het “eigen belang” van het onder toezicht staande bestuursorgaan?

In de discussie over de (herziening van de) Gemeentewet zijn verschillende motieven voor toezicht genoemd. Een motief voor toezicht is de bewaking van het beleid; de hogere overheid ziet toe op de lagere overheid om te voorkomen dat het eigen beleid wordt doorkruist door het handelen of nalaten van de lagere overheid. Dit kan aan de orde zijn op het vlak van het ruimtelijk beleid, waar het rijksbeleid nadere invulling moet krijgen in provinciale en gemeentelijk plannen.

Een tweede mogelijk motief kan betrekking hebben op de bewaking van de kwaliteit van het handelen van de onder toezicht staande bestuursinstantie. Als zodanig is dit geen vanzelfsprekend argument voor toezicht

van hogerhand. Primair is het aan de controlerende organen op decentraal niveau om dit te bewaken. Achterliggend kunnen onder omstandigheden wel de belangen van de ingezetenen burgers in het geding komen, bijvoorbeeld bij riskant of onverantwoord bestuurlijk handelen met publieke middelen. Maar daarvoor zijn, zoals gezegd, ook andere correctiemechanismen beschikbaar, zoals politieke en rechterlijke controle.

In feite is er dan sprake van een ander mogelijk motief, te weten de rechts- en belangenbescherming van de burger. Daarbij moet worden bedacht dat burgers ook “hun recht kunnen halen” via procedures van bezwaar en beroep bij de rechter. Met klachten over de bejegening door het bestuur kunnen burgers terecht bij de ombudsman. Bovendien is er ook de “politieke arena” op het niveau van het lokaal bestuur om ervaren misstanden aan de kaak te stellen.

Een bijzonder element van de kwaliteit van het (lokaal) bestuur is nog de bewaking van de financiële huishouding van het lokaal bestuur. Hier zou het toezicht moeten behoeden dat er onverantwoorde (niet sluitende) begrotingen of andere of risico's worden genomen die – op termijn – de belangen van de inwonenden kunnen schaden.

Als vijfde mogelijk motief kan worden genoemd het belang van coördinatie van handelen tussen de bestuursniveaus. Hier gaat het om de afstemming van het handelen tussen de betrokken bestuurslagen ten aanzien van een bepaald onderwerp. Ook hier is de vraag of en onder welke omstandigheden de uitoefening van toezicht soelaas kan bieden.

In hun Handboek van het Nederlandse gemeenterecht (derde druk, 2004) comprimeren Dolle en Elzinga deze mogelijke motieven tot twee hoofdmotieven: de bescherming van de eenheid van de staat en de bescherming van de burgers tegen riskant lokaal bestuur (p. 689 e.v.). Zij tekenen daarbij aan dat het tweede motief niet onomstreden is en dat is getracht om de risico's van onverantwoord bestuur te verkleinen via andere wegen, zoals de uitbouw van bestuursrechtelijke rechtsgangen, gemeentelijke herindeling en de kwalitatieve versterking van het (lokale) ambtelijk apparaat.

Een recente ontwikkeling heeft te maken met de implementatie van Europese regelgeving. Onder meer door de versterking van het toezicht tracht de rijksoverheid te voorkomen dat door nalatigheid van “lagere” bestuursorganen Nederland als lidstaat van de EU aansprakelijk is voor gebreken in de uitvoering van communautaire regels (zie Wet toezicht Europese subsidies). Het motief voor toezicht is in casu het tegengaan van de afwenteling van de gevolgen van nalatigheid op het centrale bestuur.

### Vormen en normering van interbestuurlijk toezicht

Het interbestuurlijk toezicht kent verschillende vormen met bijpassende rechtsfiguren.

Essentieel is het onderscheid tussen het klassieke negatieve of werende toezicht en het zogenoemde positieve toezicht.

Negatief toezicht wil voorkomen dat besluiten van gemeenten het recht of het algemeen belang schaden. De essentie is dat iets kan worden tegengehouden. Van oudsher is er de mogelijkheid van het zogenoemde spontane vernietigingsrecht door de Kroon van alle besluiten van gemeentelijke organen wegens strijd met het recht of het algemeen belang (tegenwoordig artikel 268 van de Gemeentewet).

Verdergaand is het werende preventieve toezicht.

Voorgenomen besluiten worden vooraf voorgelegd aan de toezichthouder, die daaraan zijn goedkeuring moet geven, een verklaring van geen bezwaar afgeeft of op andere wijze zijn toestemming of instemming kenbaar maakt. Voorafgaand toezicht is geen regel, maar uitzondering (zie ook artikel 132, derde lid van de Grondwet en ook artikel 259 van de Gemeentewet).

Via het positieve toezicht worden geen besluiten tegengehouden, maar juist afgedwongen of opgelegd. In de zware, ingrijpende varianten kunnen we dan denken aan de aanwijzing om een besluit te nemen of de uitnodiging daartoe en de ultieme mogelijkheid van het treffen van voorzieningen bij (meer stelselmatige) taakverwaarlozing bij het bestuur van de gemeente (124 Gemeentewet). Lichter zijn de vormen van het verplicht advies of overleg. Het positief toezicht is zeker geen gebruik, maar eerder uitzonderlijk. De Gemeentewet geeft daarvoor niet of nauwelijks een basis. Wel komt het voor in sectorale wetten waarin de gemeenten in medebewind worden geroepen (zie bijvoorbeeld artikel 8.27 van de Wet milieubeheer).

Resumerend kan worden opgemerkt dat het interbestuurlijk toezicht in zijn meest algemene vorm invulling kan krijgen via het sluitstuk van het spontane vernietigingsrecht van gemeentelijke besluiten door de Kroon. Aan gemeentelijke besluiten die strijden met het recht of het algemeen belang kunnen aldus de rechtsgevolgen worden ontnomen. Onder omstandigheden is dit middel echter niet toereikend. Verdergaand is de mogelijkheid om voorafgaand toezicht uit te oefenen om te voorkomen dat bepaalde voorgenomen besluiten rechtsgevolg zullen krijgen. Nog ingrijpender is de bevoegdheid voor hogere organen om bepaalde besluiten op te leggen aan lagere organen (bijvoorbeeld via een aanwijzingsbevoegdheid).

Bevoegdheden in het kader van het preventieve en het positieve toezicht zullen, in het licht van het vorenstaande, door de wetgever niet alleen goed gemotiveerd moeten worden, maar ook nauwkeurig begrensd. Dit betekent dat zowel de omstandigheden waaronder de bevoegdheid toepassing verdient als de toetsingsgronden in de wetgeving nauwkeurig omschreven moeten zijn.



## Analyse- en beoordelingskader interbestuurlijk toezicht

Aan het eind van deze rondgang in het domein van het toezicht, in het bijzonder het interbestuurlijk toezicht trachten we om te komen tot een analyse- en beoordelingskader voor interbestuurlijk toezicht. Dat kader zou behulpzaam moeten zijn bij het vervolg van werkzaamheden van de Bestuurlijke Werkgroep Alders, zoals het in kaart brengen van de toezichtarrangementen die we in de geldende wetgeving kennen en de selectie van cases en vraag- en knelpunten. Vervolgens kan dan ook nader worden gekeken naar de werking van het toezicht in de praktijk.

- A** Het domein van het interbestuurlijk toezicht kan worden afgebakend door te kiezen voor de omschrijving van interbestuurlijk toezicht als het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van die rechtsbetrekkingen tussen het rijk, de provincies en de gemeenten die strekken tot bewaking van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden. Dat betekent dat het zal moeten gaan om een in de wetgeving verankerde relatie tussen een toezichthouder (een rijks- of een provinciaal orgaan) en onder toezicht gestelden (provincies, regio, gemeenten of waterschappen), waarin de toezichthouder over bepaalde bevoegdheden beschikt om het handelen van de onder toezicht gestelden te beoordelen en (onder omstandigheden) te beïnvloeden met het oog op de borging van bepaalde publieke belangen.
- B** Interbestuurlijk toezicht kan het karakter hebben van tweedelijns toezicht. Dat is het geval indien het toezicht strekt tot de beoordeling van de uitoefening van nalevingstoezicht door het lagere bestuursorgaan. De vraag is dan waarom gekozen is voor tweedelijns toezicht in aanvulling op de eerste lijn en welke bevoegdheden de tweedelijns toezichthouder heeft, met name ook in relatie tot de burgers en bedrijven die onderworpen zijn aan het (eerstelijns) toezicht. Anders gezegd: welke omstandigheden lenen zich voor of nopen tot tweedelijns toezicht en welke alternatieven zijn er? Is bijvoorbeeld ook denkbaar om het toezicht in de eerste lijn anders te positioneren of te versterken?

- C** Interbestuurlijk toezicht kan ook het karakter hebben van de bewaking van het bestuurlijk handelen van de “lagere” overheid zonder dat (direct) de naleving van regels door burgers en bedrijven in het geding is.
- D** Interbestuurlijk toezicht is – als vorm van publieke taakuitoefening – geen vanzelfsprekendheid en zal steeds uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden. Dit geldt bij uitstek voor het treffen van aanvullende voorzieningen op het spontane vernietigingsrecht (zoals dat in de Gemeentewet is geregeld). Voor de inrichting en het gebruik van interbestuurlijk toezicht zal een toereikend motief moeten zijn. Bovendien zal bezien moeten worden of de mogelijke risico's of belangen niet op een andere, minder ingrijpende of kostbare wijze verkleind of behartigd kunnen worden (zoals door vormen van politieke en rechterlijke toetsing).
- E** Ook bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van interbestuurlijk toezicht zullen de eisen van evenredigheid en evenwichtigheid steeds zorgvuldig in het oog gehouden moeten worden.
- F** Zowel bij de inrichting als de uitoefening van interbestuurlijk toezicht zullen de uitgangspunten van onafhankelijkheid, transparantie, zorgvuldigheid en professionaliteit in ogenschouw genomen moeten worden. Dit stelt eisen aan de keuze voor het toezichtsorgaan, de informatievoorziening en de openbaarheid, procedures van hoor en wederhoor en de omvang en expertise van het apparaat dat het toezicht in de praktijk moet invullen.
- G** Bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht zou zoveel mogelijk aansluiting gezocht moeten worden bij de bestaande stelsels van verantwoording en kwaliteitszorg binnen de onder toezicht staande organen. Dat biedt naast de reductie van administratieve lasten de mogelijkheid om via risico-analyse het toezicht te richten. Ook een meer integraal toezicht kan daaraan een bijdrage leveren. Naarmate de verantwoording en de kwaliteitsborging beter is verzorgd, kan het toezicht zich terughoudender opstellen.