

Bijlage 2: Stappenplan Bestuurlijke werkgroep

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. Verkokering 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 taakbeartiging wordt beoordeeld. Anders gezegd: het duidelijk maken van het doel c.q. het maatschappelijk effect.

Een en ander laat onverlet dat naast de specifieke taakbeartiging 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. Ga na of deze mogelijkheden geschikt zijn om belangen te borgen. Hierbij wordt aangetekend dat het beleidskader schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing nader wordt verduidelijkt. Dit betreft vooral een verdere duiding van het begrip 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, grensoverschrijdende belangen); 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).

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

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

3b ▶ Zoek andere instrumenten die 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, toezichhoudende instantie (= de signalerend toezichthouder), de interventiebevoegdheden liggen altijd bij een bestuursorgaan (= de interveniërend toezichthouder);
- als er meerdere toezichhoudende instanties in beeld zijn (zowel bij Rijk als bij provincie) geldt als uitgangspunt dat er gekomen kan worden 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 toezichhoudende instantie die voor meerdere overheden diensten verricht. Hierover zal een advies per beleidsdomein aan de commissie worden gevraagd;

- 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.

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. 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);
- de samenhang met andere taken.

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 gemoeid zijn. Wie heeft welke belangen en op welk niveau, en hoe kunnen die geborgd worden? 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 toezichhoudende 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 zinvolacht (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.

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; De commissie is gevraagd te adviseren over op de mogelijke invulling van de interbestuurlijke instantie en mate van interbestuurlijke invloed daarin;
- 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).