

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2008

Minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel. Ruimte voor differentiatie en maatwerk en een andere wijze van regelgeving, controle en toezicht. Dat zijn belangrijke voornemens die het Kabinet in deze regeerperiode wil realiseren.

In 2006 heeft mijn ambtsvoorganger de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ingesteld. Deze commissie, onder voorzitterschap van de heer Oosting, heeft eind vorig jaar geadviseerd over een andere wijze van regelgeving en toezicht.¹

Het rapport van de commissie Oosting is zeer waardevol. Het sluit aan bij de weg van decentralisatie die het kabinet heeft ingeslagen. Decentrale overheden zijn autonome bestuurslagen met een eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Dat vraagt om vertrouwen en niet te ingewikkelde interbestuurlijke omgangsvormen. Dat betekent ook niet onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van medeoverheden. Niet vooraf en ook niet achteraf door middel van te veel specifiek toezicht. Het kabinet is dan ook voornemens de aanbevelingen van de commissie in grote lijnen over te nemen.

De commissie Oosting heeft een helder normatief beeld neergezet over de functie van toezicht in de gedecentraliseerde eenheidstaat die onze samenleving is. Interbestuurlijk toezicht is onderdeel van een samenstel van checks en balances om waar nodig de «eenheid» in de behartiging van taken door decentrale overheden te waarborgen. Te vaak echter heeft interbestuurlijk toezicht de vorm aangenomen van Rijk of provincie die over de schouder van gemeenten meekijken of de taken goed worden uitgevoerd. Dat leidt tot stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden. Toezicht is bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bepaalde taak, niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag op een ander bestuursniveau nog eens over te doen.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

Die scherper gedefinieerde rol van het Rijk past binnen het streven van dit kabinet om het vertrouwen tussen overheidslagen te herstellen en bij het streven naar een vernieuwing van de rijksdienst.

Die rol van het Rijk past ook bij de visie van dit kabinet op de interbestuurlijke verhoudingen. De verschillende overheidslagen moeten elkaar meer ruimte bieden en daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Bevoegdheden en taken worden belegd bij de overheidslaag die daarvoor het best is toegerust. De verschillende bestuurslagen moeten erop (kunnen) vertrouwen dat de taken op dat niveau adequaat worden opgepakt. Voorts veronderstelt decentralisatie de bereidheid tot het aanvaarden van differentiatie in de taakuitoefening binnen de grenzen van de wet.

2. De opdracht aan de commissie en de gevolgde werkwijze

De commissie had de *taak en opdracht* om bestaande en in voorbereiding zijnde specifieke toezichtarrangementen te laten doorlichten en daaraan ook een eigen oordeel te verbinden. Zij heeft daarvoor in nauw overleg met IPO en VNG een aantal wetten en wetsvoorstellen met specifiek interbestuurlijk toezicht geselecteerd.

De doorlichting zelf is gedaan door de departementen die verantwoordelijk zijn voor de geselecteerde regelingen. Daar waar (ook) provincies een toezichthoudende rol hebben, heeft ook het IPO een doorlichtingrapport opgesteld. Het stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep Alders vormde het normatieve kader voor de doorlichting.

Op basis van de doorlichting zijn visitatiegesprekken gehouden en is een second opinion gevraagd aan inhoudelijk deskundigen. Voor een aantal beleidsdomeinen zijn groeps gesprekken belegd als achtergrondinformatie voor het oordeel door de commissie.

Bij de oordeelsvorming heeft de commissie zich laten leiden door het beoordelingskader-Alders dat ook is uitgewerkt. Dit omdat het kader te veel ruimte laat voor interpretatie en dus voor argumenten om specifiek toezicht te behouden. Bij haar oordeel was bovendien voor de commissie de overweging belangrijk dat interbestuurlijk toezicht in overeenstemming moet zijn met de eisen en kenmerken van ons constitutionele bestel en de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies.

Toezicht kan worden gezien als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zondig interveniëren.

Deze omschrijving voldoet om toezicht in algemene zin te duiden. De commissie definieert het interbestuurlijke toezicht als «het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden».¹

Bij dit toezicht kan een onderscheid worden gemaakt tussen generiek en specifiek toezicht. De generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht zijn de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging van besluiten van medeoverheden en de bevoegdheid een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken. Naast het generieke toezicht staan de specifieke toezichtvormen die preventief en repressief van aard kunnen zijn. Denk hierbij aan de goedkeuring en verklaring van geen bezwaar (preventief toezicht) en de vordering tot handhaving of intrekking van een vergunning (repressief toezicht).

¹ De commissie volgt hiermee de Bestuurlijke werkgroep-Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden, 2005, TK 2005–2006, 30 300 VII, nr. 50, p. 17.

3. Het advies van de commissie in vogelvlucht

De *interbestuurlijke verhoudingen* en de *dualisering* van het bestuur van provincies en gemeenten vormen een belangrijk vertrekpunt voor het advies van de commissie Oosting.

Ons land kent – als gedecentraliseerde eenheidsstaat – drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Er is géén wettelijke hiërarchie tussen bestuurslagen, ze zijn gelijkwaardig. Gemeenten en provincies oefenen het overgrote deel van hun taken in medebewind uit.

Provincies en gemeenten zijn zelfstandige territoriale bestuurslagen met vrijheid van handelen. Als taken vanuit de rijksoverheid naar provincie of gemeenten worden gedecentraliseerd veronderstelt dat de bereidheid – bij de rijksoverheid – tot het aanvaarden van differentiatie en prioritering in de uitvoeringspraktijk.

In het interbestuurlijke toezicht, aldus de commissie, is de balans te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid en is soms uit het oog verloren dat provincies en gemeenten niet zonder meer en naar believen kunnen worden onderworpen aan instructies van de rijksoverheid. Deze onevenwichtigheid komt tot uitdrukking in de veelheid aan specifieke toezichtarrangementen waarmee in feite wordt afgedaan aan de vrijheid van handelen die hoort bij decentralisatie.

Met de *dualisering* zijn de democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten versterkt en de rijksoverheid moet daar bij de invloeduitoefening op provincies en gemeenten rekening mee houden, c.q. de rijksoverheid kan en moet zich terughoudend opstellen vanwege de dualisering.

Op basis van het voorgaande komt de commissie tot het advies dat:

- de invloeduitoefening op de uitvoering van medebewindstaken primair moet uitgaan van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders;
- voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten. Voorwaarde is wel dat dit instrumentarium waar nodig, wordt herijkt en gerevitaliseerd;
- het specifiek interbestuurlijke toezicht sterk kan worden verminderd en pas in beeld komt als de generieke instrumenten ontoereikend zijn. In zichzelf zijn zij dat niet; wel is het zo dat deze instrumenten in de huidige bestuurscultuur als uiterste middel (*ultimum remedium*) worden beschouwd en bijgevolg zelden worden gehanteerd. De commissie wijst erop dat deze terughoudendheid ook heeft geleid tot het ontstaan van specifieke toezichtinstrumenten;
- het verticale toezicht meer plaats moet maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging;
- het op een aantal terreinen (waaronder die van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) noodzakelijk is dat de decentrale overheden een inhaalslag maken ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering.

Bij het uitgangspunt dat het specifieke toezicht kan worden afgeschaft worden drie uitzonderingen gemaakt. *Indien functioneel bestuur moet worden ingepast in algemeen beleid*, is een daarop gericht specifiek toezichtarrangement acceptabel. Denk hierbij aan het toezicht op de waterschappen. Ook in de situatie van *uitvoeringsvervlechting* – geldt bijvoorbeeld voor de veiligheidsregio's – en bij het in gebreke blijven van decentrale overheden in de uitvoering van *handhaving*, is een specifiek instrument gerechtvaardigd voor zover het generiek instrumentarium ontoereikend is.

De commissie wijst er nadrukkelijk op dat een overweging van algemeen belang en ministeriële verantwoordelijkheid een motief kán zijn voor interbestuurlijk toezicht, zij het dat er dan wel een verwijzing naar een specifieke wettelijke bevoegdheid of verantwoordelijkheid aan ten grondslag moet liggen.

Specifiek toezicht als compensatie voor een (vermeend) kwaliteitstekort bij de uitvoering van de betreffende medebewindstaak acht de commissie geen toereikend motief. In dergelijke situaties moet voor kennisverwerving gebruik worden gemaakt van instrumenten als monitoring; de resultaten hiervan kunnen aanleiding zijn tot aanpassing van de wet of van de condities waaronder de decentrale overheden deze wet moeten uitvoeren. Ook een tekort aan schaal of draagvlak als gevolg waarvan de kwaliteit van de uitvoering achterblijft, is geen toereikende reden voor specifiek toezicht. Samenwerking, zo nodig verplicht, of uiteindelijk opschaling van de taaktoedeling moeten dan worden overwogen.

De commissie Oosting heeft ook suggesties gedaan om het interbestuurlijke toezicht *efficiënter*, *effectiever* en meer *transparant* te maken en wijst daarbij op de principes van nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit.

Met *nabijheid* wordt bedoeld dat interbestuurlijk toezicht in beginsel moet worden uitgevoerd door de naast-hoger gelegen bestuurslaag. *Enkelvoudigheid* houdt in dat slechts één bestuurslaag toezicht houdt; in de uitzonderlijke situatie waarin toch sprake is van meer dan één toezichthouder moet er *samenwerking* zijn tussen die toezichthouders.

Interbestuurlijk toezicht wordt efficiënter en brengt minder lasten met zich mee door dat toezicht selectief uit te oefenen, meer uit te gaan van risicoanalyses en door *proportionaliteit* in de toepassing van het toezicht. Dit betekent dat het lichtst mogelijke instrument wordt ingezet door de toezichthouder. Zowel in de toezichtbevoegdheid als in het instrumentarium om informatie te verzamelen. En tot slot moet in het interbestuurlijke toezicht vooraf duidelijk worden aangegeven onder welke omstandigheden de toezichthouder van zijn bevoegdheden gebruik maakt. Deze *clausulering* is een noodzakelijke voorwaarde voor een transparant toezicht.

4. Algemene reactie op de aanbevelingen van de commissie

Het kabinet is blij met het advies van de commissie Oosting en weet zich hierin gesteund door de decentrale overheden. Het normatieve kader van de commissie en de daaruit voortvloeiende terughoudendheid in het interbestuurlijke toezicht sluiten aan bij het streven van dit kabinet naar een verder gaande decentralisatie en versterking van de gemeentelijke autonomie. Het sluit ook aan bij het uitgangspunt van dit kabinet dat decentralisatie en vertrouwen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het advies van de commissie draagt bovendien in belangrijke mate bij aan het terugdringen van de interbestuurlijke toezichtlast, het vergroten van het vertrouwen in de taakuitoefening door decentrale overheden en de vermindering van de stapeling van toezicht. Tegelijkertijd draagt (de implementatie van) het advies bij aan de op sommige terreinen noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

Hieronder geeft het kabinet puntsgewijs aan hoe hij het toekomstige interbestuurlijke toezicht voor zich ziet.¹

- Voor zover er reden is voor interbestuurlijke invloeduitoefening, moet deze zijn gericht op (het al dan niet nemen van) besluiten van de desbetreffende decentrale overheid en het stellen van algemene beleidskaders. Die kaders moeten een wettelijke grondslag hebben.
- Het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van patstellingen tussen of afwentelgedrag op andere overheden vormen een motief

¹ Het gaat hier om interbestuurlijk toezicht binnen Nederland. Het financiële toezicht op de BES-eilanden (Bonaire, St. Eustatius en Saba) blijft hier buiten beschouwing.

voor interbestuurlijk toezicht, maar niet zonder meer. Een hoger belang als «de» ministeriële verantwoordelijkheid veronderstelt wel een grondslag in een specifieke wettelijke bevoegdheid of verantwoordelijkheid. Met de wet Nermo (zie paragraaf 9) wordt ook een hoger belang als naleving van de Europese regelgeving geborgd. Europeesrechtelijke verplichtingen als motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht komen hiermee te vervallen,

- In het interbestuurlijke toezicht kan in beginsel worden volstaan met het generieke instrumentarium. Het advies van de commissie om de generieke instrumenten te herijken en te revitaliseren wordt door het kabinet overgenomen. Dit laat onverlet dat dit generieke instrumentarium niet in alle gevallen geschikt zal kunnen blijken. In de plaats treding voor alle handelingen is bijvoorbeeld minder geschikt als het gaat om een bepaalde handelwijze na te laten. Daar waar er gegronde redenen zijn zullen meer gerichte instrumenten dan ook nodig kunnen blijken en gehandhaafd blijven, hetgeen niet betekent dat er in het algemeen een derde categorie blijft bestaan. Uitgangspunt blijft het generieke instrumentarium; op basis van de nog door te lichten wet- en regelgeving zal het kabinet bezien of het generieke instrumentarium verder moet worden herijkt of dat gerichte instrumenten nodig blijken.
- Uit de principes van nabijheid en enkelvoudigheid vloeit voort dat het toezicht op gemeenten primair bij de provincies moet liggen. Conform het advies van de commissie zal het kabinet van nabijheidsprincipe afwijken voor die terreinen waarop de provincies geen taak hebben en daardoor inhoudelijke expertise missen (dit conform het adagium toezicht volgt beleid). Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan de Drank- en Horecawet, de Wet werk en bijstand en het terrein van de kern-energie. Dit sluit ook aan bij de motie Pechtold (alleen dan toezicht decentraliseren als die taak op dat desbetreffende niveau aantoonbaar beter kan worden uitgevoerd). In lijn met deze motie zal het kabinet ook bij nieuwe wetgeving een zorgvuldige afweging maken of het toezicht het beste door de meest nabije bestuurslaag kan worden uitgevoerd.
- Het specifieke toezicht zal in vergaande mate worden afgeschaft. Het kabinet neemt de uitzonderingen van de commissie over. Dit betekent dat voor handhaving, voor inpassing van functioneel bestuur in algemeen bestuur en voor situaties van uitvoeringsvervlechting, specifiek toezicht blijft bestaan. Het generieke instrumentarium is voor deze situaties niet toereikend zodat een specifiek toezichtinstrument hier op zijn plaats is.
- Met de beoogde vermindering van het specifieke toezicht zal de toezichtlast voor decentrale overheden afnemen. Het kabinet acht met de commissie Oosting de instelling van een Interbestuurlijk signalerend toezichthouder daarom niet noodzakelijk.¹
- Meer horizontale verantwoording en kwaliteitsborging om zo het verticale toezicht te verminderen. Het kabinet erkent de gelijkwaardigheid van de bestuurslagen door meer aan te sluiten bij de dualisering van provincies en gemeenten en te vertrouwen op intrabestuurlijk toezicht.
- Het kabinet is met de commissie van mening dat op enkele terreinen, met name bij VROM, eerst een kwaliteitsslag met de uitvoering moet worden gemaakt, alvorens het toezicht kan worden versoerd en overdracht aan de provincies aan de orde is.
- Als het gaat om handhaving en toezicht moet de burger erop kunnen vertrouwen dat ook de overheid zich houdt aan de door haar gestelde regels. Dit vraagt om meer aandacht door het bestuur voor het fenomeen van regelovertreding door diensten en instellingen en aandacht voor handhavingsbeleid op basis van een integrale risicoanalyse zoals programmatisch handhaven biedt.²
- Om te borgen dat de hier beoogde wijze van interbestuurlijke invloed-uitoefening wordt gerealiseerd, moeten de criteria ervoor in het

¹ De figuur van de Interbestuurlijk toezichthouder werd voorgesteld door de Bestuurlijke werkgroep-Alders; deze IST zou informatie moeten verzamelen en beoordelen op noodzaak tot interventie. Door haar werkwijze zou de IST de toezichtlast voor decentrale overheden kunnen verminderen.

² Programmatisch handhaven en andere aanbevelingen uit het onderzoeksrapport *Overtredende overheden* (2005) worden uitgedragen met het programma Handhaven met Effect en het Servicecentrum Handhaving.

beleids- en wetgevingsproces worden verankerd. Dit zal gebeuren in het integrale afwegingskader beleid en wetgeving, dat het kabinet op dit moment uitwerkt en dat per 2009 operationeel is en via aanpassing van de Aanwijzingen voor regelgeving.¹

Deze visie op (de inrichting van) het interbestuurlijke toezicht sluit aan bij de opvattingen hierover in de Nota Vernieuwing Rijksdienst. Het gaat om een slimmere opzet van de toezichtfunctie, om minder last en meer effectiviteit.

Het beeld zoals hiervoor geschetst betekent bovendien winst voor alle overheidslagen gezamenlijk: heldere bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden en een volwassen bestuurscultuur.

Overigens is het in dit verband van belang erop te wijzen dat de taken van de provinciale en rijksinspecties zich niet (hoeven te) beperken tot interbestuurlijk toezicht. Zij oefenen ook nalevingstoezicht uit, functioneren als oog en oor voor de betrokken gedeputeerde of vakminister en staan deze met adviezen terzijde. Ook kunnen inspecties belast zijn met het in kaart brengen van specifieke problemen en risico's of de monitoring van bepaalde beleidsdoelstellingen. Deze kabinetsreactie heeft geen betrekking op deze andere activiteiten van de inspecties.

5. Overzicht van maatregelen

Het kabinet neemt de volgende maatregelen om het interbestuurlijke toezicht in te richten naar het hiervoor geschetste eindbeeld en wil hierbij benadrukken dat de voorgestelde maatregelen voortvarend zullen worden opgepakt; alle bestuurslagen zullen daarbij hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. De maatregelen en de onderlinge samenhang, zijn echter van dien aard dat ze niet alle van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen zijn. Waar mogelijk wordt bij de maatregelen wel een eindtermijn gesteld want het eindbeeld is in de ogen van het Kabinet weliswaar een ideale maar geen ideaaltypische situatie.

5.1. Herijking van het generieke instrumentarium

De herijking en revitalisering van het generieke instrumentarium hebben een belangrijke plaats in het advies van de commissie Oosting. De commissie is van oordeel dat deze instrumenten in de taboesfeer zijn gekomen, waardoor sprake is van een vergaande terughoudendheid die mede aanleiding is geweest voor het ontstaan van sectorspecifieke toezichtinstrumenten. Het past dan ook goed in deze benadering dat het aantal specifieke toezichtarrangementen wordt teruggedrongen én het generieke toezicht wordt herijkt. Als gevolg van deze koers zal de mogelijkheid van spontane vernietiging of taakverwaarlozing eerder in beeld komen.

5.1.2. Schorsing en vernietiging

Bij de toepassing van het instrument van de spontane vernietiging gaat het om een grondwettelijke bevoegdheid (art. 132, lid 4, Grw.). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hierbij een algemene grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen en voor het bewaken van de constitutionele bevoegdheidsverdeling. Deze rol komt onder meer tot uitdrukking in art. 278 van de Gemeentewet. Een voordracht tot vernietiging wordt gedaan door of mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betekent dat de voordracht voor spontane vernietiging zal worden gedaan door de verantwoordelijke vakminister wiens beleidsterrein door het besluit van de decentrale overheid wordt doorkruist, samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 204 en Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 125.

Het kabinet heeft in 2006 mede naar aanleiding van het rapport van de Bestuurlijke werkgroep-Alders een nieuw beleidskader schorsing en vernietiging vastgesteld. In dit nieuwe beleidskader is duidelijker dan in het vorige tot uitdrukking gebracht onder welke omstandigheden van het instrument schorsing en vernietiging gebruik kan worden gemaakt. Schorsing en vernietiging strekken tot het behartigen van het belang van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat er mee gediend kan zijn bepaalde misstanden weg te nemen.

Met de commissie Oosting is het kabinet van oordeel dat schorsing en vernietiging niet als *ultimum remedium* moeten worden gezien in de zin dat daarvan een terughoudend gebruik zou moeten worden gemaakt. De kroon kan besluiten van gemeenten en provincies schorsen en vernietigen als deze in strijd zijn met het recht of het algemeen belang. Naar het oordeel van het kabinet kan de gedachte dat schorsing en vernietiging niet als *ultimum remedium* moeten worden gezien, bovendien nog worden versterkt doordat het kabinet aan het toepassingskader een preventief en proactief karakter mee wil geven. Volgens het kabinet is het van groot belang dat de medeoverheden bij het nemen van hun besluiten reeds op de hoogte zijn van de condities waaronder schorsing en vernietiging kunnen plaatsvinden.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak het beleidskader te herijken. Door de sanering van de specifieke toezichtinstrumenten komt de nadruk automatisch meer te liggen op het generieke instrumentarium. Het geldende beleidskader¹ is echter vooral toegespitst op de aanvullende rol van het generieke instrumentarium en dus moet ook in het beleidskader de overgang «van specifiek naar generiek» worden gemaakt. Het is hierbij van belang in het beleidskader expliciet te bevestigen dat het gebruik van schorsing en vernietiging gepast wordt geacht in de bestuurlijke verhoudingen. Daarnaast moet worden gezien in hoeverre het beleidskader nog te veel een sfeer van restrictie zou uitademen. Verder zal worden gezien hoe aan de inzet van schorsing en vernietiging – binnen de grondwettelijke kaders² – een meer preventieve en proactieve werking kan worden gegeven. Tevens zal aandacht worden geschonken aan de beperkingen die in recente jurisprudentie aan het gebruik van het instrument vernietiging zijn opgelegd (uitspraak 23 januari 2008 Limburg). Tenslotte zal worden gezien hoe het sectorspecifieke beleid voor het gebruik van schorsing en vernietiging in het beleidskader ingebed moet worden.

Het kabinet zal het beleidskader spontane vernietiging herijken en waar nodig en mogelijk voor 2009 aanpassen. Met de voorbereiding daarvan zal een interdepartementale werkgroep worden belast.

Daarnaast zullen ook de wettelijke bepalingen over spontane vernietiging en schorsing nog eens tegen het licht gehouden worden. Hierbij denkt het kabinet in het bijzonder aan de mogelijkheid om, indien er voor het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid bestaat, vanuit doelmatigheidsoverwegingen de Kroon de bevoegdheid te geven om zelf in de zaak te voorzien. In dat geval is de gemeente ontslagen van de verplichting een nieuw besluit te nemen. Ook zal overwogen worden of een tijdelijke maatregel uitkomst zou kunnen bieden. In dat geval kan de Kroon na vernietiging een voorlopig besluit nemen dat in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Het voorlopige besluit geldt dan zolang de decentrale overheid niet zelf een nieuw besluit heeft genomen.

Het kabinet zal bovenstaande ideeën in het kader van de herijking onderzoeken en waar mogelijk en nodig voorstellen doen ter versterking dan wel betere toepasbaarheid van het instrument van de spontane vernietiging.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 75.

² Zie artikel 132, vierde lid, Grondwet.

5.1.3. Taakverwaarlozing

Bij taakverwaarlozing kan een onderscheid worden gemaakt in grove taakverwaarlozing en taakverwaarlozing in medebewind. Bij taakverwaarlozing in medebewind zijn gedeputeerde staten bevoegd om bij het in gebreke blijven van de uitvoering van medebewind door gemeenten, in de plaats te treden. Het gaat daarbij om het nemen van besluiten die de wetgever verplicht stelt, maar ook om feitelijk handelen of het nalaten van feitelijk handelen dat wordt gevorderd. Taakverwaarlozing kan zien op een structurele situatie of één enkel incident. Bijvoorbeeld het nalaten van het nemen van een besluit of het niet verrichten van een handeling.

Het kabinet acht het wenselijk de taakverwaarlozingsregeling voor medebewindstaken te actualiseren en te verduidelijken. Met de commissie is het kabinet van mening dat een waarschuwing als voorfase voor het toepassen van een taakverwaarlozing aangewezen is. Het eventueel in de plaats treden is dan een sanctie op het geen gehoor geven aan de waarschuwing.

In spoedeisende en acute situaties is het wenselijk dat de naast-hoger gelegen bestuurslaag onmiddellijk dus zonder termijnstelling, in de plaats kan treden.

Het kabinet zal artikel 124 Gemeentewet en artikel 121 Provinciewet aanpassen om dit te regelen. Daarnaast zou in de Gemeentewet en de Provinciewet een aantal meer algemene bepalingen over taakverwaarlozing moeten worden opgenomen, vergelijkbaar aan de bepalingen over spontane vernietiging en schorsing in de Awb.

Het kabinet ziet aanleiding om nader onderzoek te verrichten naar de suggestie van de commissie om analoog aan de financiële artikel 12-regeling een «bestuurlijke artikel 12-regeling» te introduceren.

Het kabinet zal de uitkomsten van dit onderzoek meenemen in het wetgevingstraject tot herziening van de taakverwaarlozing. Daarbij dient vooral gedacht te worden aan de grondwettelijke taakverwaarlozing, waarbij bij wet in de plaats kan worden getreden van gemeentelijke bestuursorganen.

Het kabinet is met de commissie van oordeel dat voor de situatie waarin de provincie ten onrechte geen gebruik zou maken van haar toezichtbevoegdheden geen specifiek toezichtarrangement moet worden ontwikkeld.

Niettemin acht het kabinet het generieke instrumentarium op dit punt onvoldoende en is dan ook voornemens om de bevoegdheid te creëren voor vakministers om, indien gedeputeerde staten ten onrechte een taak die de gemeente verwaarloost niet zou oppakken, die bevoegdheid over te nemen indien het algemeen belang daarom vraagt. De vakminister meldt dit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op deze wijze kan deze minister invulling geven aan zijn coördinerende rol richting decentrale overheden.

Bij taakverwaarlozing gaat het enkel en alleen om de vraag of de decentrale overheden de sectorwet al dan niet juist uitvoeren. Het toezicht op de naleving daarvan is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de provincies – enkele uitzonderingen daargelaten – en in tweede instantie de verantwoordelijkheid van de vakminister. Dit verklaart dan ook tevens een andere rol voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij deze gemeentewettelijke taakverwaarlozing dan bij de hiervoor beschreven grondwettelijke spontane vernietiging.

Ook zal het kabinet de taakverwaarlozingsregeling in de Provinciewet aanpassen, i.c. artikel 121 van de Provinciewet wijzigen zodat de minister die het aangaat bevoegd is taken van GS/CdK over te nemen wanneer het provinciebestuur deze verwaarloost.¹ Uiteraard zal dan ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden geïnformeerd.

Daarnaast zal ook de bestaande taakverwaarlozingsregeling op hetzelfde bestuursniveau worden afgeschaft. Deze figuur past niet bij de huidige duale verhoudingen. Sinds de dualisering zijn de meeste uitvoerende medebewindbevoegdheden aan het college toebedeeld en heeft de raad veelal een kaderstellende en controlerende rol. Het is dan ook niet goed denkbaar dat een college medebewindstaken van de raad gaat overnemen. Bovendien wordt door de afschaffing van binnengemeentelijk toezicht de regeling vereenvoudigd en wint daardoor aan kracht.

Het kabinet wijzigt artikel 123 van de Gemeentewet waardoor de taakverwaarlozingsregeling binnen één bestuurslaag niet langer tot de mogelijkheden behoort.

De commissie merkt op dat in de vormgeving van de interbestuurlijke verhoudingen rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat zich een acute noodsituatie voordoet en stelt voor om indien de noodbevoegdheden in bestaande wetgeving niet of onvoldoende voorzien, een generiek instrumentarium te ontwikkelen.

Het kabinet zal deze suggestie meewegen bij de wetswijzigingen die leiden tot afschaffen van specifieke toezichtinstrumenten. Hierbij zal ook gelet worden op de noodzaak om in spoedeisende gevallen adequaat te kunnen reageren.

5.1.4. Rol provincie

De rol van de provincies bij het interbestuurlijke toezicht wordt belangrijker.² Vanwege de korte lijnen die de provincie doorgaans met de betrokken gemeenten onderhoudt, is de provincie in beginsel eerste aanspreekpunt in de sfeer van het toezicht. Dit past in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het kabinet vindt dan ook dat de provincies een belangrijkere rol zouden moeten vervullen in het kader van spontane vernietiging. Dit laat onverlet dat naar het oordeel van het kabinet het uiteindelijke oordeel over de vernietigbaarheid aan de Kroon toevertrouwd blijft. Het kabinet neemt het voorstel van de commissie over om de provincie de taak te geven een besluit van een gemeente voor vernietiging door de Kroon voor te dragen aan de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze voordracht heeft een schorsende werking.³

Concreet betekent dit dat de artikelen 173 en 181 van de Provinciewet worden aangepast zodat de betreffende voordrachten schorsende werking krijgen.

Het kabinet acht het wenselijk dat de provincies en de betreffende minister een sectorspecifiek beleidskader ontwikkelen voor het gebruik van het generieke instrumentarium, zodat gemeenten en provincies weten wat ze kunnen verwachten. Dit zal moeten gebeuren in afstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Toezicht veronderstelt de beschikbaarheid van informatie; in het sector-specifieke beleidskader zal ook voor zover nodig een informatie-arrangement moeten worden opgenomen voor provincie en Rijk, passend bij de eisen van selectiviteit en proportionaliteit. Het is van belang dat de informatiearrangementen aansluiten bij de bestaande informatiestromen

¹ Op dit moment ligt deze bevoegdheid alleen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

² Tezijntijd zullen de financiële gevolgen voor de provincies door BZK worden aangegeven en tevens zal BZK aangeven hoe deze kunnen worden opgevangen. Dit conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Uitgangspunt is dat de financiële gevolgen budgettair neutraal zullen worden opgevangen.

³ Burgemeesters hebben deze bevoegdheid overigens nu al, op grond van art. 273 van de Gemeentewet.

die horen bij horizontale verantwoording, zoals benchmarks. Het kabinet zal onderzoeken of bestaande en nieuwe benchmarks kunnen voldoen aan de basisinformatiebehoefte voor toezicht. Een optimale situatie bestaat uit een getrappt informatie-arrangement waarbij benchmarkinformatie van alle gemeenten de generieke informatie geeft over welke gemeenten het goed doen en bij welke gemeenten er knelpunten zijn. De tweede trap van het informatie-arrangement kan dan bestaan uit gerichte informatievragen richting enkele gemeenten waar knelpunten worden ervaren.

Het kabinet zal onderzoeken in hoeverre dit op een praktisch uitvoerbare wijze kan worden vormgegeven. Uiteraard worden IPO en VNG bij deze exercitie betrokken.

Het is ook aan de provincies om een model beleidskader taakverwaarlozing te ontwikkelen. Uiteraard is het kabinet graag bereid met de provincies en gemeenten mee te denken, zodat de gemeenten duidelijk weten wanneer en onder welke condities de provincie van de bevoegdheid tot in de plaatstreden bij taakverwaarlozing gebruik zal maken.

Het kabinet zal met het IPO afspraken maken over de termijn waarop dit beleidskader inzake taakverwaarlozing zal zijn ontwikkeld.

Het kabinet acht het overigens wenselijk om rekening te houden met de mogelijkheid dat indien de provincie geheel geen taak en expertise heeft op een beleidsterrein, in afwijking van het nabijheidbeginsel, niet gedeputeerde staten maar de vakminister in de plaats kan treden.

Voor die situaties zal de bevoegdheid om bij taakverwaarlozing in de plaats van de gemeentelijke bestuursorganen te treden aan de vakminister worden toegekend. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt hierover geïnformeerd.

Het desbetreffende wetsvoorstel tot herziening van het generieke instrumentarium wordt voor eind 2009 bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.

6. Maatregelen gericht op de afschaffing van het specifieke toezicht

Het kabinet zal de wetsvoorstellen voor afschaffing van de specifieke interbestuurlijke toezichtbevoegdheden in de Interimwet Stad-en-Milieubenadering, de Natuurbeschermingswet 1998, het Wetsvoorstel luchtkwaliteit, de Drank- & Horecawet, de Wet werk en bijstand en de Archiefwet waar mogelijk uiterlijk eind 2009 bij de Tweede Kamer aanhangig maken. Voor een aantal wetsvoorstellen moet wellicht een andere termijn worden aangehouden vanwege samenhang met andere trajecten. In de bijlage bij deze brief vindt u een overzicht van de concrete maatregelen per departement en de termijn waarop de maatregelen gerealiseerd zullen zijn.¹

In 2008 zullen alle departementen de resterende wet- en regelgeving doorlichten op specifiek interbestuurlijk toezicht. Leidraad bij de beoordeling zullen zijn de uitgangspunten voor het toekomstige interbestuurlijke toezicht die het kabinet in paragraaf 4 uiteen heeft gezet evenals een op basis van dit standpunt en parallel aan deze brief ter beschikking gestelde notitie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de herijking van het generieke instrumentarium. Waar nodig zullen ook de hieruit voortvloeiende wetsvoorstellen voor de afschaffing van het specifieke interbestuurlijke toezicht eveneens eind 2009 bij de Tweede Kamer aanhangig zijn gemaakt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

7. Interbestuurlijk toezicht en horizontale kwaliteitsborging

Het is primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheids-laag om de kwaliteit van de taakbehandling te bewaken. Met de dualisering van gemeenten en provincies is de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging ingrijpend veranderd: de raad stelt algemene kaders, het college voert uit en de raad controleert. In het interbestuurlijke toezicht moet dan ook meer ruimte zijn voor het democratische proces bij provincies en gemeenten.

Het Rijk zal samen met de VNG en het IPO een plan van aanpak ontwikkelen om de horizontale verantwoordings- en kwaliteitsborgingmechanismen te versterken en hiermee het verticale toezicht te verminderen.

In de afgelopen jaren heeft de overheid de potentiële meerwaarde van horizontale arrangementen benoemd en voorwaarden gepreciseerd. De stap naar concrete ontwikkelingen is nog niet echt gemaakt. Wil horizontale verantwoording leiden tot een vermindering van het verticale toezicht, dan is die concretiseringslag wel wenselijk. Het plan van aanpak zal dan ook vooral zijn gericht op die nadere concretisering.

In dit verband wijst het kabinet ook op haar reactie op het advies over *Benchmarking in het openbaar bestuur*.¹ De opvatting van toen dat het vergelijken van prestaties – wat benchmarken in feite is – een zeer bruikbaar alternatief kan zijn voor verticaal toezicht, staat voor het kabinet nog steeds overeind. Voorwaarde is wel dat de resultaten van de prestatievergelijking openbaar zijn opdat alle belanghebbenden zich kunnen uitspreken over de geleverde prestaties.

Het interbestuurlijke toezicht raakt aan de handhaving van wetten regelgeving, veelal in medebewind. Het vertrouwen dat dit bij elke bestuurslaag adequaat gebeurt, volgt uit de professionaliteit van het handhavingsbeleid. Deze professionaliteit wordt gestimuleerd met het programma Handhaven met Effect²; het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor (decentrale) handhavingsprogramma's en het stimuleren van samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving, staan centraal in dit programma.

8. Ondersteuning door de inspecties

De rijks- en provinciale inspecties hebben tot op heden een belangrijke adviserende functie bij de oordeelsvorming over de behandeling van medebewindstaken door provincies en gemeenten. Met de versoering van het interbestuurlijke toezicht komen deze veelal gewaardeerde adviezen te vervallen. Een beëindiging van deze ondersteunende rol zonder meer, betekent een verlies van expertise en kennis die ook in de toekomst nodig zijn. Het kabinet is er daarom voorstander van dat de inspecties hun ervaring tijdelijk inzetten om de vereiste decentrale expertise te helpen ontwikkelen en versterken.

In samenspraak met de Inspectieraad en het IPO zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (laten) onderzoeken of en op welke wijze de inspecties een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling en versterking van de horizontale toezichtfunctie op decentraal niveau en de toezichtfunctie van provincies.

9. Interbestuurlijk toezicht en Europese regelgeving

Hiervoor wordt steeds verwezen naar de drie bestuurslagen Rijk, provincie en gemeente. In dit verband is echter ook de vierde bestuurslaag, Europa, van belang. Zoals aangekondigd in de *Beleidsvisie Binnenlands Bestuur in*

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 38.

² Dit professionaliseringsprogramma is een vervolg op Handhaven op Niveau en een samenwerking van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

*Europa*¹ dient de regering in 2008 een wetsvoorstel in, dat ten doel heeft een instrumentarium te creëren om – in het uiterste geval – vanuit het Rijk naleving van EU-regelgeving door medeoverheden te borgen. Dit wetsvoorstel is een uitwerking van het Kabinetstandpunt *De Europese dimensie van toezicht*.² De bijzondere aanwijzing, zoals beoogd in het wetsvoorstel, is een nieuw generiek instrument dat er voor moet zorgen dat de Europeesrechtelijke verplichtingen door een mede-overheid worden nageleefd.

10. Overgangperiode en actiepunten

De voorstellen die de commissie heeft gedaan en die in belangrijke mate door het kabinet worden overgenomen, kunnen niet van de ene op de andere dag worden gerealiseerd. Het vraagt tijd om de bestuurlijke wijzigingen zoals hiervoor beschreven, in wetgeving te vertalen. Ook wijzigingen die niet direct juridische consequenties hebben, vragen een bepaalde uitwerkingstijd. Het is wel de bedoeling van het kabinet om de wijzigingen in het interbestuurlijke toezicht binnen deze kabinetsperiode te hebben gerealiseerd.

Dit verandertraject wordt door de vakministers uitgevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vanuit de verantwoordelijkheid voor de interbestuurlijke verhoudingen de regie op het proces als geheel. Deze overgangperiode zal zo'n twee jaar in beslag nemen. Het kabinet zal de Tweede Kamer over een jaar in een tussentijdse rapportage informeren over de stand van zaken. Eind 2009 zal het kabinet aan de Tweede Kamer rapporteren over de dan gerealiseerde maatregelen om het specifieke interbestuurlijke toezicht af te schaffen en het generieke instrumentarium in de hiervoor beschreven zin aan te passen.

Tot slot

Met de standpunten zoals hiervoor ingenomen, brengt het kabinet een fundamentele koerswijziging aan in het interbestuurlijke toezicht. In principe wordt volstaan met sturing vooraf via algemeen verbindende voorschriften en het interbestuurlijke toezicht op gemeenten wordt in beginsel uitgeoefend door de provincies die daarbij gebruik maken van generieke instrumenten. Het toezicht op de provincies wordt uitgeoefend door de ministers waarbij zij gebruik maken van de rijksinspecties. Het kabinet heeft een aantal belangrijke overwegingen voor deze koerswijziging. In eerste instantie brengt de koerswijziging een vermindering van toezichtlasten en meer transparantie in het interbestuurlijke toezicht met zich mee. Het stelsel wordt daarmee effectiever en efficiënter. Een andere belangrijke overweging op een wat ander niveau is dat met de hier beoogde wijziging van het interbestuurlijke toezicht, de horizontale verantwoordingsmechanismen en kwaliteitsborging een impuls krijgen. Dit kan een belangrijke versterking betekenen van de dualisering bij provincies en gemeenten.

Het kabinet is zich ervan bewust dat de hier beoogde fundamentele omslag niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest moet worden nageleefd. Het zou immers erg gemakkelijk- en in sommige situaties wellicht verleidelijk – zijn om de afschaffing van specifieke toezichtbevoegdheden te «compenseren» met gedetailleerde regels voor medebewind en te ontwikkelen beleidskaders en informatiearrangementen. Onnodig te stellen dat dit niet de bedoeling is. Het zou niet stroken met de gedachte achter decentralisatie: de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat weet welke behoeften leven en kan daarmee het beste bepalen hoe die taken en bevoegdheden moeten worden uitgevoerd. Het kabinet zal er dan ook voor waken dat aan de voorkant van de wet- en

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 4.

² Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 138.

regelgeving niet wordt ingebracht wat er (met haar standpunt als hiervoor geventileerd) aan de achterkant juist uit is weggehaald. Het kabinet onderkent daarbij dat er een zekere spanning bestaat tussen het terugdringen van het specifieke toezicht en het tegengaan van gedetailleerde regelgeving en rekt het tot zijn opdracht te zoeken naar een optimale balans tussen beide.

De minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties,
G. ter Horst