

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2006

Eind 2003 is een bestuurlijke werkgroep onder leiding van de commissaris van de koningin de heer Alders gevraagd om een strategische discussie te voeren over de rol en organisatie van interbestuurlijk toezicht. Ook is gevraagd om een toepasbaar kader met criteria en randvoorwaarden. Het kader zou mogelijkheden tot verbetering en aanpassing van de interbestuurlijke toezichtarrangementen tussen Rijk, provincies en gemeenten in beeld moeten brengen. Op 7 december 2005 is het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden»¹ officieel uitgebracht.

De afspraken in het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen², vormden het kader voor het advies van de bestuurlijke werkgroep. De bestuurlijke werkgroep die het advies heeft opgesteld, bestond uit provinciale en gemeentelijke bestuurders, ambtelijk bijgestaan door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De directe aanleiding voor het verzoek aan de bestuurlijke werkgroep waren de discussies over de rol, functie en mate van toezicht bij de behandeling van het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. Ook het in opdracht van de twaalf CdK's geschreven rapport van prof.dr. Th. A. J. Toonen «Toezicht in het binnenlands bestuur: Veiligheidsregio's en CdK»³ heeft bijgedragen aan deze discussies. Ook op andere beleidsdomeinen speelden verwante vraagstukken. Centraal in het rapport van de bestuurlijke werkgroep staat de wens tot heroverweging van bestaande toezichtarrangementen tussen overheden vanwege veranderende bestuurlijke verhoudingen, veranderende maatschappelijke behoeften en mogelijkheden en veranderingen in specifieke regelgeving. Bovendien speelt heel nadrukkelijk de wens om te komen tot vermindering van toezichtlasten en stapeling van toezicht.

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 VII, nr. 50.

² De Code Interbestuurlijke Verhoudingen is in november 2004 door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het kabinet vastgelegd (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 800 VII, nr.15). In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de overheden (her)bevestigd. Bovendien zijn een aantal nieuwe accenten aangebracht als probleemgericht werken, verruiming van decentrale beleidsvrijheid, vermindering van regels en vermindering van gedetailleerd medebewind.

³ Toezicht in het Binnenlandse Bestuur: Veiligheidsregio's en CdK, advies, Augustus 2003.

De bestuurlijke werkgroep adviseert het kabinet, om gehoord het IPO en de VNG:

- het stappenplan vast te stellen;
- het stappenplan toe te passen op reeds in voorbereiding zijnde beleid en wet- en regelgeving;
- de bestaande wet- en regelgeving door te lichten aan de hand van het stappenplan;
- gezaghebbende derden te vragen om oog te houden op het zorgvuldig toepassen van het stappenplan.

Met een doorlichting volgens het stappenplan beoogt de bestuurlijke werkgroep:

- een verbetering van de kwaliteit van interbestuurlijke toezicht-arrangementen
- een stroomlijning, vereenvoudiging en efficiëntere inrichting van het interbestuurlijk toezicht
- een vermindering van de toezichtlast
- een verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouders
- een veelvuldiger en beter gebruik van andere (al bestaande) instrumenten als horizontale verantwoording, kwaliteitszorg, interne controle en prestatieafspraken met als doel, als dat in de rede ligt, het verticaal toezicht te verminderen.

Hieronder zal het kabinet achtereenvolgens ingaan op:

1. De ambitie van het kabinet met toezicht in brede zin en op het gebied van interbestuurlijk toezicht;
2. De visie op interbestuurlijk toezicht;
3. Relatie met andere ontwikkelingen op het vlak van toezicht;
4. Reactie op de probleemanalyse in het rapport van de bestuurlijke werkgroep;
5. De reactie van het kabinet op het stappenplan en de aanbevelingen.

1. Ambitie op toezicht in brede zin en op interbestuurlijk toezicht.

«Minder last, meer effect»! Dat is de titel van de nieuwe rijksbrede kabinetsvisie op toezicht (de kaderstellende visie op toezicht, hierna: KVoT) heeft neergelegd¹.

Deze visie geeft kaders voor de organisaties en inhoud van het toezicht. Het kabinet wil meer vertrouwen stellen in de samenleving en daarmee verantwoordelijkheden van de overheid naar de samenleving verschuiven.

In de KVoT (dat tegelijkertijd het kabinetsstandpunt is op het rapport van Bevindingen van de Ambtelijke Commissie Toezicht II) heeft het kabinet voorts een zestal principes van goed toezicht geformuleerd: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

In de brief waarmee de minister van BVK deze KVoT naar het parlement heeft verstuurd, heeft hij tevens een aantal acties voor de komende twee jaar aangekondigd. Dit alles heeft de volgende doelstellingen:

- a. het verminderen van toezichtlasten door stroomlijning, vermindering en beëindiging van toezicht waar dat mogelijk is en een grotere efficiency waar toezicht onvermijdbaar is;
- b. een vergroting van de effectiviteit van toezicht waar toezicht noodzakelijk is, waarbij de nadruk ligt op het te bereiken maatschappelijk effect.

Het rapport «Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden» van de bestuurlijke werkgroep bevestigt naar het oordeel van het kabinet dat de in de KVoT geformuleerde ambitie, doelstellingen en principes van toepassing zijn op het interbestuurlijke toezicht. Op die punten

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 27 831, nr. 15.

waar het rapport van de bestuurlijke werkgroep afwijkt van de KVoT, is dat gelegen in de bestuurlijke verhoudingen en wordt de reden van afwijking beargumenteerd. De uitgangspunten uit het rapport van de bestuurlijke werkgroep en de principes uit de KVoT worden in de doorlichting op een geïntegreerde manier meegenomen. Dit resulteert in een aangepaste checklist bij de KVoT, waarin ook interbestuurlijk toezicht wordt behandeld. In dit kabinetsstandpunt wordt de verbinding gelegd tussen de KVoT en de uitgangspunten van de bestuurlijke werkgroep (zie vooral 5.1.2 g).

In de KVoT is de aandacht vooral uitgegaan naar de twee andere soorten van toezicht, het nalevingstoezicht (op de naleving van regelgeving door burgers en bedrijven) en het uitvoeringstoezicht (op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties). Het rapport van de bestuurlijke werkgroep gaat in op de derde soort: het interbestuurlijk toezicht. Het interbestuurlijk toezicht wordt omschreven als het geheel van processen, die plaatsvinden in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's (wettelijke gemeenschappelijke regeling) en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehuizing (zowel specifieke taken als kwaliteit van bestuur) van de lagere door de hogere overheden.

In bijlage 1 is een informatief overzicht opgenomen met voorbeelden van beleidsdomeinen waarop er onder meer sprake is van interbestuurlijk toezicht.¹

Het kabinet heeft met dit kabinetsstandpunt op interbestuurlijk toezicht de ambitie om, overeenkomstig het advies van de bestuurlijke werkgroep, de bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving door te lichten gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen zoals genoemd door de bestuurlijke werkgroep. Het kabinet onderschrijft daarmee in hoofdlijnen de in het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep opgenomen uitgangspunten. Het kabinet is daarbij van mening dat een goede toepassing gebaat is bij een nadere operationalisering van de verschillende stappen. De verschillende stappen zullen hieronder van een reactie worden voorzien. Bij de behandeling van de stappen is in de volgorde afgeweken van de stappen van de bestuurlijke werkgroep. Het kabinet acht het van belang eerst te reageren op de onderbouwing uit het rapport en primair het motief voor interbestuurlijk toezicht te behandelen. Daarna wordt gereageerd op de aanbevelingen van de bestuurlijke werkgroep die gericht zijn op de invulling van de rol en de functie van interbestuurlijk toezicht.

De doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen in overleg met de bij het betreffende toezichtarrangement betrokken medeoverheden. Deze doorlichting vindt plaats onder verantwoordelijkheid van een externe commissie. Per departement wordt een rapport over de doorlichting aan de commissie ter beschikking gesteld. De commissie zal toetsen op kwaliteit en consistentie van de doorlichting conform het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht. De commissie richt zich op aspecten als volledigheid, consistentie en de mate waarin voldaan is aan de doelstellingen als vermindering van toezichtlasten, effectievere en efficiëntere toezichtfunctie etc.. De commissie zal een advies per rapportage aanleveren. Daarnaast kan de commissie ook een overall advies formuleren. Dit model lijkt op het model dat gekozen is voor de doorlichting van specifieke uitkeringen (de Commissie Brinkman, specifieke uitkeringen). Daar heeft dat goed gewerkt.

De doorlichting op interbestuurlijk toezicht moet eind 2006 zijn afgerond en de eerste resultaten zullen in september worden gepresenteerd. Op basis van de uitkomsten van de doorlichting kan concreet invulling worden gegeven aan de aanpassing van de interbestuurlijke toezichtarrangementen. Gezien de korte doorlooptijd die de doorlichting beslaat

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wordt gekozen om voorrang te geven aan de beleidsdomeinen waar in ruime mate sprake is van interbestuurlijk toezicht zoals ruimtelijke ordening, water, milieu en veiligheid. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft aan de Tweede Kamer toegezegd over de algehele voortgang in de vernieuwing van toezicht twee maal te rapporteren, aan het eind van 2006 en aan het eind van 2007. Voor wat betreft het interbestuurlijk toezicht zal de rapportage samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden opgesteld.

Het kabinet onderschrijft de algemene conclusies in het rapport. In het rapport van de bestuurlijke werkgroep is ook een eerste vingeroefening uitgevoerd ten aanzien van enkele interbestuurlijke toezichtarrangementen.

Ten aanzien van deze concrete voorbeelden schort het kabinet haar standpunt nog op. Concrete conclusies en aanbevelingen over verbetering van interbestuurlijke toezichtarrangementen zullen resultaat moeten zijn van de doorlichting, die binnenkort gaat plaatsvinden.

In het vervolg van dit standpunt zal het kabinet zijn reactie geven op het door de bestuurlijke werkgroep ontwikkelde stappenplan.

Ook is in aanvulling op dit kabinetsstandpunt een aanvulling op de Code vastgesteld. Deze aanvulling houdt in dat het halfjaarlijkse Overhedenoverleg onder leiding van de minister-president geldt als forum voor bespreking van interbestuurlijke onderwerpen. De bespreking van onderwerpen leidt tot afspraken tussen kabinet, IPO en VNG. Daar waar gemeenten en provincies constateren dat het Rijk taken niet goed uitoefent zij kunnen vragen om een onderzoek in het Overhedenoverleg. In beginsel wordt een dergelijk verzoek toegewezen, tenzij daartegen zwaarwegende bezwaren zijn.

De uitkomsten van het overhedenoverleg kunnen hun weerslag krijgen in een gezamenlijk persbericht. De ministers BZK, BVK en Financiën en de voorzitters van IPO, VNG zijn vaste deelnemers. Afhankelijk van de agenda nemen andere bewindspersonen, IPO/VNG/UvW bestuursleden of externe deskundigen deel. Rijk, IPO en VNG informeren elk op hun eigen wijze hun volksvertegenwoordigende lichamen over het resultaat van dit overleg.

2. Visie op Interbestuurlijk toezicht

Zoals vermeld bevestigt het rapport van de bestuurlijke werkgroep in essentie de principes zoals vastgelegd in de KVoT. Deze afspraken laten echter onverlet dat het interbestuurlijke toezicht een eigen karakter heeft, dat samenhangt met de bijzondere aard van de interbestuurlijke toezichtrelatie. Terecht begint het rapport van de bestuurlijke werkgroep met een beschouwing over interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat twee begrippen in zich verenigt. Het begrip decentralisatie betekent dat decentrale overheden bestuurslichamen van algemeen bestuur zijn met een grondwettelijk verankerde zelfstandigheid van handelen (autonomie/beleidsvrijheid) en een eigen democratische legitimiteit. Het begrip eenheid brengt tot uitdrukking dat de zelfstandigheid van handelen van medeoverheden niet absoluut is en daarin zijn begrenzing vindt. Beide begrippen zijn te beschouwen als polen waartussen een inherente spanning bestaat welke in de bestuurlijke verhoudingen tot een oplossing moet worden gebracht. Toezicht is het mechanisme dat beide beginselen in evenwicht brengt. De functie van toezicht is om ruimte te bieden voor een maximale vrijheid van handelen van decentrale overheden zonder dat het eenheidsbeginsel gevaar loopt. Anderzijds dient het veiligstellen van eenheid te gebeuren op een wijze die recht doet aan het decentralisatiebeginsel.

De Grondwet biedt een grondslag voor een algemene repressieve bevoegdheid om besluiten van gemeentebesturen ongedaan te maken (te vernietigen) als ze onverenigbaar zijn met het beginsel van eenheid (strijd met het recht of het algemeen belang). De Grondwet biedt daarnaast een grondslag om in te grijpen als medeoverheden nalatig blijven de hen bij wet opgedragen taken uit te voeren (taakverwaarlozing). Met deze voorzieningen is verzekerd dat er een algemeen vangnet is in de interbestuurlijke verhoudingen om het eenheidsbeginsel recht te doen. Voor het overige bepaalt de Grondwet dat toezichtverhoudingen bij sectorale wetgeving moeten worden geregeld.

Deze eigen verantwoordelijkheid van bestuurslagen in de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland en de bestaande democratische verantwoordingsprocessen maakt dat we terughoudend moeten zijn met het instellen en vormgeven van interbestuurlijk toezicht opdat we recht blijven doen aan die bestuurlijke verhoudingen.

Dat betekent dus ook dat in navolging van de bestuurlijke werkgroep het instellen van specifiek interbestuurlijk toezicht altijd een legitiem motief vereist. Meer in het algemeen betekent dit dat het kabinet van oordeel is dat de ambitie, doelstellingen en principes van de KVoT in de context van het interbestuurlijk toezicht steeds ten dienste moeten staan van het in evenwicht brengen en houden van de beginselen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

3. Relatie met andere ontwikkelingen op het terrein van toezicht

Er liggen ook duidelijke verbanden met andere ontwikkelingen zoals het kabinetsstandpunt op het advies van de Commissie de Grave, het project van de Inspecties Samen werken gaat verder!, de reactie van het kabinet op de motie van Aptroot, het rapport van de Commissie Stevens «Het gezicht van toezicht» en het kabinetsstandpunt de Europese dimensie van toezicht.

Op al deze dossiers wordt ingezet op vermindering van administratieve lasten en bestuurlijke drukte. Het onderscheidende van het advies van de bestuurlijke werkgroep ten opzichte van genoemde ontwikkelingen is, dat het advies zich beperkt tot het interbestuurlijk toezicht, dus het geheel van processen die plaatsvinden in de interbestuurlijke kolom. De motie Aptroot en de Commissie Stevens richten zich bijvoorbeeld specifiek op nalevings- en uitvoeringstoezicht. De motie Aptroot richt zich daarbinnen specifiek op de vermindering van toezichtlasten en uitvoeringskosten voor het bedrijfsleven, inclusief daaraan verwante organisaties en andere semi-commerciële instellingen. Uiteraard ziet het kabinet deze dossiers niet los van elkaar. Zo zal in de doorlichting van de interbestuurlijke toezichtarrangementen waarover in dit standpunt wordt gesproken de wens in de motie Aptroot om te komen tot vermindering van toezichtlasten voor het bedrijfsleven een belangrijk aandachtspunt zijn.¹ De commissie die de doorlichting laat uitvoeren zal in haar adviezen hierop ingaan.

Tevens kan in nader te bepalen beleidsdomeinen worden aangesloten op de reeds lopende domeinaanpak in het kader van samenwerkende inspecties, waarbij ook aspecten van dit kabinetsstandpunt zijn betrokken. Ook op andere onderdelen zijn er verbanden aan te wijzen. Deze zullen daar zij waar relevant zijn behandeld worden.

4. Reactie op onderbouwing en probleemanalyse door de bestuurlijke werkgroep

Voorafgaand aan de reactie op de aanbevelingen en het stappenplan is het van belang dat er eenduidigheid bestaat over de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het advies. Zoals gesteld is de aanleiding gelegen in discussies over de rol, functie en mate van toezicht bij de behandeling van het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering rampenbestrijding tussen IPO,

¹ Kamerstuk. Vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 71.

VNG en het kabinet. Ter voorbereiding op het advies heeft de bestuurlijke werkgroep ruim tijd gestoken in een concrete probleemanalyse en onderbouwing. In aanloop naar het advies zijn speciale workshops gehouden met als doel het opstellen van een duidelijke en door de betrokkenen gedeelde probleemanalyse. Voorafgaand aan de workshops is door het IPO, de VNG in afstemming met de bestuurlijke werkgroep een probleemanalyse opgesteld. In een brief d.d. 7 april 2006 wordt de probleemanalyse ook expliciet door de Unie van Waterschappen onderschreven. In het rapport van de bestuurlijke werkgroep is een probleemanalyse opgenomen die samen te vatten is in een aantal concrete kernpunten te weten:

- er is regelmatig onduidelijkheid over taken en bevoegdheden tussen overheden onderling;
- het toezicht aan rijkszijde is sterk verkokerd;
- de organisatie en functie van toezicht is regelmatig niet aangepast aan de veranderde bestuurlijke verhoudingen en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden;
- er is sprake is van stapeling van toezicht in interbestuurlijk verkeer. Met stapeling wordt bedoeld dat zowel rijk als provincie op hetzelfde domein toezicht houden op de gemeente.

De geschetste problemen door de bestuurlijke werkgroep zijn overigens niet nieuw, want ook de Raad van State en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben deze problemen eerder gesignaleerd¹. Ook omschrijft de heer Toonen in zijn rapport over de toezichtfunctie binnen het binnenlands bestuur het toezicht als «*een onontwarbare kluwen die niemand meer uit elkaar kan rafelen*».

Het Kabinet onderschrijft de problemen zoals geschetst door de bestuurlijke werkgroep en de noodzaak tot een doorlichting van het interbestuurlijk toezicht.

5. Reactie op aanbevelingen en vervolg van het stappenplan

5.1.1 Motief voor Interbestuurlijk toezicht (stap 2)

Volgens het kabinet is er in navolging van de bestuurlijke werkgroep enkel sprake van een motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht bij vormen van medebewind in combinatie met de limitatieve motieven:

- het bewaken van een hoger belang (inclusief internationale verdragrechtelijke verplichtingen, rijksbelang of algemeen landsdekkend belang van de burger);
- het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengeling;
- vermijden van conflict van belangen tussen overheden.

Aanvullend op de hierboven aangegeven argumenten zou het kabinet aan het eerste punt nog een aanvullend motief willen toevoegen te weten: het motief van de grensoverschrijdende belangen. Hiermee wordt bedoeld op grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en of provincies.

De motieven zijn sterk ingegeven door enerzijds het bewaken van het maatschappelijk algemeen belang van de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland en anderzijds aan het verbeteren van een heldere en duidelijke verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen de drie overheden.

Aanvullend op het beschrijven van de motieven voor aanvullend specifiek toezicht stelt de bestuurlijke werkgroep in het rapport dat het motief van Europeesrechtelijke verplichtingen en de ministeriële verantwoordelijkheid een onvoldoende basis bieden. In de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid is volgens het kabinet uiteindelijk bepalend in welke mate de wetgever de minister (mede)verantwoordelijk wil laten zijn voor de uitvoering van taken door medeoverheden. Naarmate de wetgever die verantwoordelijkheid groter wil laten zijn, dient de minister ook over over-

¹ Raad van State 2002 en 2003, H.D. Tjeenk Willink Algemene Beschouwingen, Jaarverslag 2002 en Jaarverslag 2003; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2000, Het borgen van publiek belang; WRR 2002 De toekomst van de nationale rechtsstaat; WRR 2004 Bewijzen van goede dienstverlening.

eenkomstige bevoegdheden te beschikken. Hier is wederom van belang te wijzen op de afspraken in de Code. De eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van elke bestuurslaag is hierin expliciet bevestigd. In deze lijn past dus ook de voorzichtigheid vanuit rijkszijde met het uitbreiden van de ministeriële verantwoordelijkheid tot het terrein van mede-overheden en dus ook van interbestuurlijk toezicht.

Ten aanzien van de Europees rechtelijke verplichtingen is het van belang te stellen dat het EG-recht het rijk niet dwingt tot het hebben van algemeen toezicht. Desalniettemin maakt ook het kabinet zich zorgen over de naleving van Europese wet- en regelgeving. Daarom is in het kabinetsstandpunt de Europese dimensie van Toezicht¹ een aantal toezeggingen opgenomen die er voor zorgen dat de naleving van Europese wet- en regelgeving op generieke basis in wetgeving beter wordt gewaarborgd. Deze toezeggingen bestaan uit:

- opnemen van de bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een bijzondere aanwijzing te geven als door de nationale of Europese rechter, dan wel door de Europese Commissie, is vastgesteld dat een decentrale overheid het gemeenschapsrecht heeft geschonden;
- opnemen van de bevoegdheid voor de verantwoordelijke minister een bijzondere aanwijzing te geven als hij tot de overtuiging komt dat een melding over voorgenomen staatssteun ten onrechte niet of onjuist dreigt te worden gedaan;
- opnemen van een verhaals- en regresrecht teneinde een ex artikel 228 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade te verhalen op decentrale overheden, voor zover daarbij sprake is van verzuim van die decentrale overheden.

Verder zal de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zodanig worden gewijzigd dat de bestaande taakverwaarlozingsregelingen zich mede zullen gaan uitstrekken tot beslissingen die krachtens het Europese recht worden gevorderd. Voor de instrumenten schorsing en vernietiging is geen aanvullende regeling nodig omdat deze instrumenten zich per definitie uitstrekken tot Europeesrechtelijke verplichtingen.

5.1.2 Ingeval er een motief is voor interbestuurlijk toezicht zal dit ingesteld moeten worden volgens een aantal principes en uitgangspunten

Het kabinet acht het van groot belang dat áls er interbestuurlijk toezicht wordt ingesteld dit in de uitwerking zoveel als mogelijk gebeurt volgens zowel de principes zoals vastgelegd in de KVoT te weten: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel, als de uitgangspunten zoals door de bestuurlijke werkgroep geschetst. Hieronder wordt eerst ingegaan op de uitgangspunten uit het advies van de bestuurlijke werkgroep. Vervolgens zullen de 6 principes uit de KVoT worden behandeld.

a. Afweging in relatie tot andere instrumenten (stap 3a en 3b)

In geval er een motief voor interbestuurlijk toezicht bestaat is het kabinet van mening, conform het advies, dat er bezien moet worden in hoeverre andere instrumenten er ook deels voor kunnen zorgen, dat de functie van het interbestuurlijk toezicht, kan worden gewaarborgd. In deze overwegingen spelen instrumenten als de horizontale verantwoording, kwaliteitszorg, prestatieafspraken en de generieke instrumenten van toezicht een belangrijke rol.

Het kabinet deelt het beeld dat naar mate minder specifiek interbestuurlijk toezicht wordt ingesteld het belang van de generieke instrumenten zal toenemen. Niettemin leidt dit naar het oordeel van het kabinet niet zonder meer tot een vergroting van het aantal zaken waarbij geschorst of vernie-

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 21 109, nr. 138.

tigd zal (moeten) worden. Het kabinet hecht er aan de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies zo groot mogelijk te laten zijn.

Alleen wanneer de decentrale overheden handelen in strijd met het recht of het algemeen belang of in gebreke blijven om hun wettelijke taken te vervullen, zullen middelen als schorsing en vernietiging en taakverwaarlozing in beeld komen, en dan alleen voor zover andere minder ingrijpende middelen falen of geen redres (kunnen) bieden.

In het belang van goede interbestuurlijke verhoudingen acht het kabinet het bovendien van groot belang dat in het beleid van schorsing en vernietiging het begrip algemeen belang wordt verduidelijkt, zodat van het beleidskader ook een preventieve werking kan uitgaan. Vandaar dat het kabinet besloten heeft om in het herziene beleidskader de plaats en functie van het instrument van schorsing en vernietiging in de decentrale eenheidsstaat duidelijker neer te zetten, waarbij ook ingegaan wordt op de toetsing aan het algemeen belang.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de bestuurlijke werkgroep om het instrument prestatieafspraken te bezien in samenhang met interbestuurlijk toezicht. Prestatieafspraken vereisen wel duidelijke meetbare afspraken over in de eerste plaats de prestaties en in het verlengde daarvan de soort informatie en frequentie die door de betrokkenen (onder toezichtgestelde) aangeleverd moet worden. Als prestatieafspraken worden ingesteld zullen bovendien de mogelijkheden worden onderzocht om de verantwoording deel uit te laten maken van de horizontale verantwoordingen van gemeenten en provincies (in overeenstemming met het kabinetsbeleid gericht op het streven naar single audit en single information).

b. Heldere definiëring van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in beleid, wet en regelgeving in relatie tot interbestuurlijk toezicht (stap 0)

Het kabinet onderschrijft het advies van de bestuurlijke werkgroep om zorg te dragen voor een heldere definiëring van verantwoordelijkheden en bijbehorende bevoegdheden als belangrijke voorwaarde voor een goede werking van het interbestuurlijk toezicht in beleid, wet- en regelgeving. Daarbij horen ook voldoende bij de rol passende instrumenten en een expliciete vastlegging van normen, eisen of standaarden waarop de decentrale taakbehartiging wordt beoordeeld.

c. Onderscheid in activiteiten van toezicht/bundeling van toezichtfuncties (stap 4a)

In het rapport van de bestuurlijke werkgroep wordt een onderscheid gemaakt in drie activiteiten binnen toezicht. Dit zijn:

1. Verzamelen

Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen (het waarnemen).

2. Beoordelen

Het zich daarna vormen van een oordeel daarover aan de hand van de gestelde normen (het toetsen).

3. Intervenieren

Het eventueel naar aanleiding daarvan zonodig intervenieren (correctie van de praktijk). Interventie-instrumenten zijn instrumenten die door een hoger bestuursorgaan (rijk of provincie) ingezet kunnen worden om een lager bestuursorgaan direct aan te spreken om een verandering bij dat lagere bestuursorgaan te bereiken.

De bestuurlijke werkgroep adviseert om strikte scheiding aan te brengen tussen de eerste twee activiteiten (verzamelen en beoordelen) en de derde activiteit (intervenieren). De bestuurlijke werkgroep stelt dat gezien de bijzondere positie van het interbestuurlijk toezicht, als zijnde toezicht

tussen overheden, het interveniëren enkel bij een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan zou mogen liggen. De informatieverzameling en beoordeling zou door een onafhankelijke, toezichthoudende instantie (= signalerend toezichthouder) moeten plaatsvinden. Deze beoordeling beperkt zich tot een technisch, professioneel oordeel.

Het kabinet onderschrijft het eigen karakter van enerzijds signaleren (het op professionele en technische correcte wijze verzamelen en beoordelen van informatie) en anderzijds interveniëren. Het kabinet hanteert dit onderscheid tussen de verschillende activiteiten van toezicht al langer. In de dagelijkse werkzaamheden van de inspecties wordt momenteel in de praktijk meer of mindere mate volgens deze scheiding in activiteiten gewerkt. In de KVoT staat dat een slagvaardige toezichthouder alleen «tanden heeft», als hij zelf de nodige interventiebevoegdheden heeft. Hier bestaat een duidelijke spanning tussen het advies van de bestuurlijke werkgroep en de KVoT. Alles afwegende is het kabinet van mening, in navolging van de bestuurlijke werkgroep dat de interveniërende bevoegdheid bij een bestuursorgaan hoort te liggen. De bestuurlijke interventie is dan gebaseerd op de beoordeling van de signalerende toezichthouder, wat er op horizontaal niveau met de bevindingen is gedaan en andere politiek-bestuurlijke overwegingen. In dit verband erkent het kabinet wel het belang dat de signalerende toezichthouder instrumenten als publicatie van toezichtresultaten en benchmarking ter beschikking moeten blijven staan. Deze instrumenten zijn alle ook belangrijk in de beleidscyclus, want kunnen uiteraard wel een (zelf)corrigerende werking hebben. Bovendien kunnen ze invloed hebben op de beleidsontwikkeling. De bestuurlijke interventie is dan vooral gericht op het direct ingrijpen.

Het onderzoek per beleidsdomein naar het onderscheid in interveniërende bevoegdheid en signalerende bevoegdheid en hoe dit verder organisatorisch goed ingebed kan worden is volgens het kabinet nadrukkelijk onderwerp van de doorlichting. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat het moet leiden tot vermindering van toezichtlasten en efficiënter ingericht interbestuurlijk toezicht.

d. Interbestuurlijk functionerende orgaan (stap 4a)

Als er op een beleidsdomein sprake is van meerdere signalerende toezichthouders is het kabinet van mening dat, een bundeling van de zogenoemde signalerende toezichtfuncties in een onafhankelijk interbestuurlijk functionerende orgaan een oplossing zou kunnen bieden. Dit orgaan zorgt voor terugkoppeling naar alle betrokken overheden, zodat mogelijk benodigde verbeteringen kunnen worden aangebracht. Hiermee kan worden voorkomen dat er zowel op rijks- (zelfs bij verschillende ministeries) als op provinciaal niveau toezicht wordt/is georganiseerd op overlappende taakvelden. Er zijn verschillende varianten op welke wijze de dit orgaan kan worden ingevuld. Mogelijke varianten zijn: een agentschap, zelfstandig bestuursorgaan, gemeenschappelijke regeling of de variant van de bestuurlijke werkgroep. Aan de commissie die de doorlichting laat uitvoeren, zal een advies per beleidsdomein worden gevraagd over de wenselijkheid en functionaliteit van een interbestuurlijk functionerend toezichtorgaan en de mogelijke invulling daarvan.

e. Aantal interveniërende toezichthouders (stap 4a)

Het kabinet deelt de wens van de bestuurlijke werkgroep dat als er specifiek interbestuurlijk toezicht wordt ingesteld er per beleidsdomein in beginsel één interveniërend bestuursorgaan wordt benoemd. 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 gaat het bij deze afweging om de bestuurlijke verhoudingen en inschatting wat er met de interventie gebeurt. Het

kabinet tekent hierbij aan dat in alle gevallen de behartiging van bovenregionale of (inter-)nationale belangen voldoende gewaarborgd moet zijn en de ministeriële verantwoordelijkheid moet kunnen worden waargemaakt. Wanneer de (inter) nationale belangen daartoe aanleiding geven, zal de interventiebevoegdheid op rijksniveau worden belegd. Een en ander zal moeten worden vastgesteld bij de komende doorlichting. In uitzonderingsgevallen kan sprake zijn van interventiebevoegdheden bij zowel rijk als provincie. Door in die situatie gezamenlijke procedures af te spreken tussen de bestuursorganen met interventiebevoegdheden, zoals over het bundelen van signalerende toezichtsactiviteiten en informatiestromen, zullen de toezichtslasten zoveel mogelijk worden beperkt. De interventiebevoegdheden zullen moeten voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Ook daarop zal in de doorlichting worden ingegaan.

f. Keuze voor niveau en bestuursorgaan (stap 4a)

Het kabinet onderschrijft dat na de doorlichting op basis van kennis over de beleidsdomeinen en andere inzichten er een keuze zou moeten worden gemaakt op welk niveau het best de informatieverzameling en beoordeling kunnen plaatsvinden. Verder adviseert de bestuurlijke werkgroep bij toedeling van de interveniërende activiteiten van toezicht aan bestuursorganen de factor van nabijheid en een aantal andere factoren mee te wegen. Het kabinet erkent dat deze factor nabijheid een essentiële rol speelt in de keuze voor welk bestuursorgaan de interveniërende bevoegdheid krijgt toebedeeld. Ook dit zal onderwerp zijn in de doorlichting. Leidraad hierbij is het sturingsprincipe «decentraal wat kan, centraal wat moet»¹.

g. Principes Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT)

Zoals vermeld zijn in de doorlichting zowel de uitgangspunten van de bestuurlijke werkgroep als zoveel als mogelijk de principes uit de KVoT van toepassing. De verbinding tussen de zes principes en de uitgangspunten van de bestuurlijke werkgroep stroken grotendeels met elkaar. Op een paar punten zijn er afwijkingen te benoemen, dit betreft vooral de principes slagvaardig toezicht en onafhankelijk toezicht. Hieronder worden de principes kort toegespitst op het interbestuurlijk toezicht.

Het selectief toezicht is het belangrijkste nieuwe principe van goed toezicht. Met selectiviteit wordt onder andere bedoeld dat toezichthouders hun capaciteit zo effectief mogelijk inzetten en keuzes in de uitvoering maken op basis van risicoanalyses en kosten en baten. Slagvaardig toezicht houdt in dat toezicht zacht is waar dat kan en hard is waar dat moet. Volgens de KVoT beschikt de een slagvaardige toezichthouder om die reden zelf over voldoende interventiebevoegdheden. Bij specifiek interbestuurlijk toezicht wordt de interveniërende bevoegdheid gescheiden van de signalerende bevoegdheid. Dat betekent overigens dat de interveniërende toezichthouder de signalen van de signalerende toezichthouder niet stelselmatig mag en kan negeren.

Direct ingrijpen gebeurt door de interveniërende toezichthouder (bestuursorgaan). Samenwerkend toezicht houdt in dat waar mogelijk de (signalerende) toezichthouders onderling hun onderzoek afstemmen. Het onafhankelijke toezicht houdt in dat conform het beschrevene onder punt c. de signalerende toezichthouder los van belanghebbenden en onder toezichtstaanden moet kunnen onderzoeken en oordelen. Voor de interveniërende toezichthouder en in geval er een interbestuurlijk signalerend toezichtorgaan komt, geldt mutatis mutandis hetzelfde. Bij de totstandkoming van het interbestuurlijk toezichtorgaan worden uiteraard wel de onder toezichtstaanden betrokken.

Met transparant toezicht wordt bedoeld dat een toezichthouder zijn bevindingen actief openbaar maakt en zich verantwoordt over gemaakte keuzes en behaalde resultaten.

¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, zie voetnoot 2.

Met professioneel toezicht wordt bedoeld dat toezichthouders zowel hun taken professioneel uitvoeren, zonder daarbij het gevoel met de praktijk te verliezen, als ook zich blijven ontwikkelen om een goede rol in de samenleving te blijven vervullen.

5.2 Maak bij de inrichting van het specifiek interbestuurlijk toezicht gebruik van de volgende criteria (stap 4b)

a. Informatieverzameling en beoordeling dienen gebundeld (eenmalig) plaats te vinden

Ook erkent het kabinet het belang dat onder meer door VNG en IPO meermalen naar voren is gebracht om de informatieverzameling gebundeld en gestroomlijnd (eenmalig) plaats te laten vinden. Hiermee wordt op directe wijze de toezichtlast verminderd. In dit verband wordt momenteel ook veel inzet gepleegd op een verdere ontwikkeling van de single audit en single information.

b. Beoordeling van de signalerend toezichthouder

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.).

5.3. Regel het toezicht praktisch (stap 5)

In de laatste stap uit het stappenplan wordt aangegeven dat als het interbestuurlijk toezicht is ingericht, er nog een aantal praktische uitwerkingpunten bij de uitoefening van het toezicht van belang zijn. De bestuurlijke werkgroep denkt hierbij aan heldere protocollen, kennis en uitwisseling, goede terugkoppeling naar beleid en wetgeving, jaarlijkse verantwoording door toezichthoudende diensten. Het kabinet erkent de noodzaak van deze praktische uitwerkingen bij de concrete uitoefening van toezicht. Immers het is van het grootste belang dat het toezicht uiteindelijk werkt en effect heeft op de totstandkoming van beleid.

Tot slot

Gelet op bovenstaande uitgangspunten zal het kabinet, een commissie samenstellen. Onder verantwoordelijkheid van deze commissie zal de doorlichting plaatsvinden op de in ontwikkeling zijnde en bestaande wet- en regelgeving aan de hand van het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep zoals opgenomen in bijlage 2.¹ In deze commissie zullen rijk en medeoverheden vertegenwoordigd zijn. Deze doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen in overleg met de bij het betreffende toezichtarrangement betrokken overheden. Per departement wordt een rapport opgesteld over de doorlichting. De doorlichting moet in september 2006 met eerste zichtbare resultaten komen. Derhalve kiest het kabinet voor een gefaseerde aanpak, met voorrang aan die beleidsdomeinen waar er in ruime mate interbestuurlijk toezicht bestaat.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.