

HEROVERWEGING

1985

Toezicht op lagere overheden.

Deelrapport nr. 74



SAMENVATTING VAN HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP
HEROVERWEGING TOEZICHT OP LAGERE OVERHEDEN

1. Taakopdracht, taakafbakening en werkwijze

Toezicht op lagere overheden is het derde onderwerp van de vijfde ronde heroverwegingen.

De werkgroep van deze heroverweging heeft zich gericht op het bestuurlijk toezicht, toezicht op besluiten waarbij de lagere overheden eigen beleidsruimte hebben.

De volgende werkdefinitie is daarbij gehanteerd:

- a. een bij of krachtens wet gegeven recht of plicht van een hoger bestuursorgaan om een besluit te nemen met betrekking tot de rechtskracht van besluiten van een lager bestuursorgaan;
- b. het recht van een hoger bestuursorgaan om het lagere bestuursorgaan te verplichten een besluit te nemen, danwel dit besluit in plaats van dat lagere bestuursorgaan zelf te nemen (administratief beroep uitgezonderd)".

De drie vormen van toezicht, preventief, positief en repressief zijn in deze definitie opgenomen. Buiten beschouwing blijft toezicht op grond van controle of handhaving. Voorts blijven buiten beschouwing toezichtsactiviteiten die reeds in andere (heroverwegings)onderzoeken zijn of worden betrokken, evenals enkele wetten in de sfeer van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en het milieu.

Met behulp van een enquête bij departementen is informatie verkregen over toezichtsfiguren (samenhangende wettelijke toezichtsbepalingen). De werkgroep heeft het preventieve toezicht getoetst en op grond daarvan saneringsvoorstellen geformuleerd.

Om inzicht te krijgen in de praktische ervaringen van de lagere overheden met toezicht, heeft de werkgroep een gesprekkenronde gehouden onder gemeenten, waterschappen en provincies. Daarnaast heeft de afdeling Sociaal Geografisch Bestuurskundig Onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de verkenningen bij gemeenten verder uitgediept. De werkgroep heeft getracht inzicht te krijgen in de omvang van de met toezicht samenhangende beleidslasten op provinciaal en lokaal niveau. De beleidslasten bij de onder toezicht gestelden heeft de werkgroep niet kunnen kwantificeren omdat daarvoor een uitgebreid onderzoek op het niveau van de verschillende bestuurslagen noodzakelijk is. Een aantal provincies heeft een actie lopen waarbinnen een herbezinning op de praktijk van het provinciale toezicht plaatsvindt.

2. Begripsomschrijving en toetsingskader

Toezicht is één van de bestuursinstrumenten van de overheid; al datgene wat een overheid gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen.

Het bestuursinstrument toezicht is in zijn toepassing een van de meest indringende, omdat hiermee het gebruik dat de lagere overheden van hun beleidsvrijheid maken, vergaand kan worden ingeperkt. De toezichtsfiguren geven de hogere overheid de bevoegdheid toezicht uit te oefenen en

daarmee de mogelijkheid het beleid van de lagere overheid te beïnvloeden.

De werkgroep heeft bij de opstelling van een toetsingskader voor de beoordeling van toezicht een aantal motieven onderkend. Zij komt daarbij tot de conclusie dat het beleidsbewakingsmotief en gedeeltelijk het financieel motief ingrijpen van de hogere overheid door middel van toezicht rechtvaardigen. De werkgroep is daarbij van mening dat in gevallen waarin toezicht gerechtvaardigd is, een zo licht mogelijke vorm moet worden gekozen, waarbij als volgorde van zwaar naar licht is aangehouden: preventief, positief, repressief toezicht.

3. Toetsingsresultaten, saneringsvoorstellen en overige aanbevelingen

Toetsingsresultaten

Van de 62 getoetste preventieve toezichtsfiguren kunnen er 35 worden opgeheven.

Tabel 1.

(1)	(2)	(3)	(4)		(5)
Departement	Totaal aantal preventieve toezichtsfiguren	Ijkpunt werkgroep	Resultaten toetsing toezichtsfiguren		Besparingsmogelijkheden
		mensjaren	handhaven	kan vervallen	beleidsvariant/mensjaren
Justitie	1		1		
BiZa	15	13,5	7	8	4,9
O en W	9	20,9	6	3	
VROM	1			1**	
V en W	21	6,3	7*	14	3,8
EZ	2	0,8		2	0,4
L en V	4	0,25	3	1	0,05
SoZaWe	3	1,0	1	2	1,0 ***
WVC	6	0,5	2	4	0,01
Totaal	62	43,25	27	35	10,16
in guldens		5,2 miljoen			1,2 miljoen

Opmerking:

De termen 'kan vervallen' en 'handhaven' houden in dat de toezichtsbepalingen in de desbetreffende artikelen kunnen vervallen dan wel gehandhaafd blijven.

Niet altijd behoeft het gehele artikel te vervallen.

* Drie toezichtsfiguren (te weten de in bijlage 2 opgenomen toezichtsfiguren achter de nummers 501, 525, 541) worden vooralsnog gehandhaafd, in verband met een nog lopende beleidsafweging.

** De mogelijkheid om deze toezichtsfiguur te laten vervallen hangt samen met de evaluatie van de Woonwagenwet.

*** Reeds verwerkt in de politieke toetsing van de heroverweging Rijksconsulentenschappen sociale zekerheid.

De volgende artikelen betreffende toezicht dan wel bepalingen binnen de artikelen die toezicht betreffen kunnen vervallen:

- Provinciewet artikelen 65a, b; 91; 127 - 130; 132 - 137; 145; 152
- gemeentewet artikelen 100; 111; 242; 245a; 247; 249; 252; 254; 259; 265b;
- Wet gemeenschappelijke regelingen artikelen 60 en 92;
- Wet op het Basisonderwijs artikelen 44.2 en 89
- Interimwet op het speciaal onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs artikel 53.2;
- Woonwagenwet artikel 5.1;
- Waterschapswet artikel 3.24.2;
- Waterstaatswet 1900 artikelen 2; 12.7;
- Verenwet artikel 2;
- Ontgrondingenwet artikel 32.2;
- Wegenwet artikelen 8.2; 9; 18a.1; 19.1; 20.1; 54.3;
- Wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd artikelen 8.1,3;
- Wegenverkeerswet RVV artikel 136.1,2,3,4,5;
- Winkelsluitingswet artikelen 9.2; 11.1;
- Veewet artikel 5;
- Besluit bijzondere activiteiten sociale werkvoorziening artikel 5;
- Besluit rijksvergoeding sociaal-cultureel werk voor werklozen artikel 3;
- Wet ambulancevervoer artikel 7.4;
- Warenwet artikelen 7.1; 9.3;
- Gezondheidswet artikel 46;
- Rompwet instellingen van weldadigheid artikelen 3.2; 4.1.

Vereenvoudiging van de toetsingsprocedures is mogelijk voor de volgende bepalingen:

- Provinciewet artikel 100;
- Gemeentewet artikel 271;
- Waterschapswet artikel 4.14;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren artikel 22.2

Saneringsvoorstellen

De toezichtsbepalingen kunnen langs twee wegen worden gesaneerd:

- a) in een saneringswet kunnen alle toezichtsbepalingen en de daarmee samenhangende artikelen worden gesaneerd, voor zover niet is voorzien in wetswijzigingen op korte termijn;
- b) in gevallen waarin toezicht voor sanering in aanmerking komt in wetten die binnen afzienbare termijn worden gewijzigd, kunnen de saneringsvoorstellen worden opgesteld door de afzonderlijke departementen.

Ad a.

- Wet gemeenschappelijke regelingen artikelen 60; 92;
- Waterstaatswet 1900 artikelen 2; 12.7;
- Verenwet artikel 2;
- Ontgrondingenwet artikel 32.2;
- Wegenwet artikelen 8.2; 9; 18a.1; 19.1; 20.1; 54.3;
- Wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd artikelen 8.1,3;
- Gezondheidswet artikel 46;
- Rompwet instellingen van weldadigheid artikelen 3.2; 4.1.

Ad b.

- Provinciewet artikelen 65a,b; 91; 127 - 130; 132 - 137; 145; 152;
- gemeentewet artikelen 100; 111; 242; 245a; 247; 249; 252; 254; 259; 265b;
- Wet op het basisonderwijs artikelen 44.2 en 89;
- Interimwet op het speciaal onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs artikel 53.2;
- Woonwagewet artikel 5.1;
- Waterschapswet artikel 3.24.2;
- Wegenverkeerswet RVV artikel 136.1,2,3,4,5;
- Winkelsluitingswet artikelen 9.2; 11.1;
- Veewet artikel 5;
- Besluit bijzondere activiteiten sociale werkvoorziening artikel 5;
- Besluit rijksvergoeding sociaal-cultureel werk voor werklozen artikel 3;
- Wet ambulancevervoer artikel 7.4;
- Warenwet artikelen 7.1; 9.3.

De werkgroep bevaelt aan om de saneringsvoorstellen vóór 1 januari 1987 aan de Ministerraad voor te leggen.

Op basis van het ijkpunt - zie tabel 1, kolom 3 -, het geheel van apparaatkosten op rijksniveau voorzover samenhangend met de uitoefening van toezicht op lagere overheden, is een beleidsvariant - zie tabel 1, kolom 5 - ontwikkeld. Met het voor sanering in aanmerking komende toezicht vervalt een deel van de daarmee gepaard gaande werkdruk. In mensjaren gaat het om een aantal van 10.

Overige aanbevelingen

De werkgroep beveelt voorts aan:

- 1) de uitwerking van preventief toezicht zoals deze is verwoord in de ontwerp gemeentewet artikelen 253 tot en met 260, zoveel als mogelijk is, nu reeds bij de uitoefening van toezicht te betrekken;
- 2) positief toezicht nader te doen beschouwen, omdat de bevoegdheid tot positief toezicht in vele gevallen in sterke mate een preventieve werking heeft. Onduidelijkheid over de concrete toepassingsmogelijkheden kan er toe leiden dat gemeenten te snel de wensen van de toezichthouder inwilligen. Hierdoor kan te gemakkelijk getreden worden in de verantwoordelijkheden van de lagere overheden.
- 3) in de specifieke wetgeving geen bepalingen met betrekking tot repressief toezicht op te nemen, tenzij daarin uitdrukkelijk wordt afgeweken van het bepaalde in de Provinciewet, gemeentewet en ontwerp-Waterschapswet. Artikelen uit deze wetten waarin toezicht is geregeld moeten niet nog eens in specifieke wetten worden opgenomen, omdat daardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag welke wet in concrete gevallen prevaleert.

.-.-.-.-.-

INHOUDSOPGAVE

	<u>bladzijde</u>
Woord vooraf	III
1 Inleiding	1
2 Resultaten en conclusies	2
2.1 Toetsingsresultaten	2
2.2 Saneringsvoorstellen	3
2.3 IJkpunt	4
2.4 Beleidsvariant	5
2.5 Gemeentelijke ervaringen met toezicht	6
2.6 Enquete resultaten	6
2.7 Toezicht door provincies	7
2.8 Overige aanbevelingen	8
3 Plaats en functie van toezicht	8
3.1 Begripsomschrijving	8
3.1.1 Interbestuurlijke verhoudingen en bestuursinstrumenten	8
3.1.2 Toezicht, een bestuursinstrument	9
3.1.3 Toezicht en deregulering	10
3.1.4 Toezicht en decentralisatie	10
3.2 Toetsingskader	11
3.2.1 Toezicht in het buitenland	11
3.2.2 Primaire verantwoordelijkheid	11
3.2.3 Motieven	12
3.2.4 Alternatieven	13
4 Taakopdracht en werkwijze	15
4.1 Taakopdracht	15
4.2 Taakafbakening	15
4.3 Werkwijze	16
4.3.1 Toetsing	17
4.3.2 De enquete	18
4.3.3 Praktijkervaringen met toezicht	18
4.4. Overige vormen van toezicht	18
4.4.1 Positief toezicht	18
4.4.2 Repressief toezicht	19

Bijlagen

1. Taakopdracht van de werkgroep
2. Toetsingsresultaten
3. Verslag van de enquetesresultaten
4. Preventief toezicht in de ontwerp-gemeentewet
5. Vormen van toezicht
6. Toetsingskader
7. Gesprekkenronde gemeenten
8. Verslag van gesprekken met waterschappen
9. VNG/SCBO onderzoek "Gemeentelijke ervaringen met toezicht"
10. Enqueteformulier
11. Positieve toezichtsfiguren
12. Repressieve toezichtsfiguren
13. Overzicht preventief toezicht (goedkeuring) van provincie op besluiten etc. van waterschappen
14. Samenstelling van de werkgroep

Woord vooraf

Het heroverwegingsonderzoek naar het toezicht op de zogenaamde lagere overheden past in een reeks. In eerdere heroverwegingsrondes kwamen de specifieke uitkeringen, de planprocedures, de beroepsprocedures en de gedeconcentreerde rijksdiensten aan de orde waarbij aandacht is of zal worden besteed aan onder meer toezicht.

De resultaten van dit rapport moeten daarom mede tegen deze achtergrond worden gezien.

Toezicht is een middel waarmee invloed wordt uitgeoefend op het functioneren van andere overheden. De onderliggende gedachte voor dit onderzoek was dat het bestuurlijk toezicht in de loop van de tijd een hoge vlucht heeft genomen. Zowel vanwege de kosten ervan als vanuit het oogpunt van zuivere bestuurlijke verhoudingen leek bezinning op toezicht wenselijk.

De betekenis van het onderzoek, waarbij de nadruk ligt op preventief toezicht, is vooral komen te liggen op het vlak van deregulering en het streven naar heldere en zuivere bestuurlijke verhoudingen. Daartoe zijn concrete voorstellen gedaan. Uitvoering van de aanbevelingen zal een bijdrage zijn aan een overheid die wat minder met zich zelf en wat meer met de maatschappij bezig is.

Het rapport biedt tevens een kader waarbinnen toekomstig in de stellen toezicht kan worden beoordeeld en kan ook van nut zijn bij de herbezinning op toezicht zoals deze thans in onderzoeken bij een aantal provincies plaatsvindt, alsmede bij vervolgactiviteiten op het gebied van eerder genoemde heroverwegingsonderwerpen.

Verdere aandacht voor toezicht en daarmee samenhangende activiteiten wordt van harte aanbevolen.

De voorzitter van de Werkgroep
Heroverweging Toezicht op
lagere overheden
Mr. F. Plate

HEROVERWEGING TOEZICHT OP LAGERE OVERHEDEN

1. Inleiding

In de miljoenennota 1985 is toezicht op lagere overheden als derde onderwerp van de vijfde ronde heroverwegingen genoemd. Daarbij is aan de werkgroep Toezicht op lagere overheden opgedragen "op basis van de uitgangspunten van het decentralisatie- en dereguleringsbeleid en met inachtneming van de eisen voortvloeiende uit een goede beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, concrete maatregelen uit te werken die leiden tot besparingen in de collectieve sector" (zie bijlage 1, taakopdracht).

Toezicht is een van de bestuursinstrumenten waarmee het beleid en het gedrag van lagere overheden kunnen worden beïnvloed. De werkgroep heeft zich gericht op het bestuurlijk toezicht, toezicht op besluiten waarbij de lagere overheden eigen beleidsruimte hebben. Zij heeft daarbij de volgende werkdefinitie gehanteerd:

- a. een bij of krachtens wet gegeven recht of plicht van een hoger bestuursorgaan om een besluit te nemen met betrekking tot de rechtskracht van besluiten van een lager bestuursorgaan;
- b. het recht van een hoger bestuursorgaan om het lagere bestuursorgaan te verplichten een besluit te nemen, danwel dit besluit in plaats van dat lagere bestuursorgaan zelf te nemen (administratief beroep uitgezonderd)".

Toezicht in de vorm van controle of handhaving is niet aan de orde. Het gaat in dit rapport immers om uitvoering van taken waarbij ruimte is gelaten voor eigen beleid.

Binnen het bestuurlijk toezicht is in het toetsend gedeelte van dit onderzoek uitsluitend het preventieve toezicht behandeld.

Buiten het onderzoek zijn gebleven: toezichtsbepalingen die in andere operaties aan de orde zijn (geweest), zoals bij planprocedures, specifieke uitkeringen, gedeconcentreerde rijksdiensten.

Buiten het onderzoek is eveneens gebleven toezicht op lagere overheden voor zover zij een zelfde functie vervullen als particuliere organisaties (schoolbestuur, boseigenaar, werkgever, woningcorporatie, etc.). Tenslotte zijn toezichtsbepalingen tot opheffing waarvan reeds was besloten buiten beschouwing gebleven.

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de toetsing van de preventieve toezichtsfiguren weergegeven. Tevens worden het ijkpunt en de beleidsvariant zoals deze door de werkgroep wordt voorgesteld gepresenteerd.

Voorts wordt aandacht geschonken aan de ervaringen van de lagere overheden met toezicht. Vervolgens wordt een aantal conclusies met betrekking tot toezicht getrokken.

Aan het slot van dit hoofdstuk wordt ingegaan op het toezicht door provincies en wordt nog een aantal concrete aanbevelingen met betrekking tot toezicht gedaan.

Hoofdstuk 3 behandelt de plaats en functie van toezicht in het interbestuurlijke verkeer. Hierbij wordt ingegaan op het begrip toezicht, de relatie met andere bestuursinstrumenten en het bij de toetsing gehanteerde toetsingskader.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de werkgroep tot haar bevindingen is gekomen en wordt nader ingegaan op de taakopdracht.

2. Resultaten en conclusies

2.1. Toetsingsresultaten

Van de 62 getoetste preventieve toezichtsfiguren kunnen er 35 worden opgeheven.

Tabel 1.

(1)	(2)	(3)	(4)		(5)
Departement	Totaal aantal preventieve toezichtsfiguren	IJKpunt werkgroep	Resultaten toetsing toezichtsfiguren		Besparingsmogelijkheden
			mensjaren	handhaven	kan vervallen
Justitie	1		1		
BiZa	15	13,5	7	8	4,9
O en W	9	20,9	6	3	
VROM	1			1**	
V en W	21	6,3	7*	14	3,8
EZ	2	0,8		2	0,4
L en V	4	0,25	3	1	0,05
SoZaWe	3	1,0	1	2	1,0***
WVC	6	0,5	2	4	0,01
Totaal	62	43,25	27	35	10,16
in guldens		5,2 miljoen			1,2 miljoen

Opmerking:

De termen 'kan vervallen' en 'handhaven' houden in dat de toezichtsbepalingen in de desbetreffende artikelen kunnen vervallen dan wel gehandhaafd blijven.

Niet altijd behoeft het gehele artikel te vervallen.

* Drie toezichtsfiguren (te weten de in bijlage 2 opgenomen toezichtsfiguren achter de nummers 501,525, 541) worden vooralsnog gehandhaafd, in verband met een nog lopende beleidsafweging.

** De mogelijkheid om deze toezichtsfiguur te laten vervallen hangt samen met de evaluatie van de Woonwagenwet.

*** Reeds verwerkt in de politieke toetsing van de heroverweging Rijksconsulentschappen sociale zekerheid.

Een overzicht van de toetsingsresultaten per toezichtsfiguur is als bijlage 2 aan het rapport toegevoegd.

De volgende artikelen betreffende toezicht dan wel bepalingen binnen die artikelen die toezicht betreffen kunnen vervallen:

- Provinciewet artikelen 65a, b; 91; 127 - 130; 132 - 137; 145; 152
- gemeentewet artikelen 100; 111; 242; 245a; 247; 249; 252; 254; 259; 265b;
- Wet gemeenschappelijke regelingen artikelen 60 en 92;
- Wet op het Basisonderwijs artikelen 44.2 en 89
- Interimwet op het speciaal onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs artikel 53.2;
- Woonwagewet artikel 5.1;
- Waterschapswet artikel 3.24.2;
- Waterstaatswet 1900 artikelen 2; 12.7;
- Verenwet artikel 2;
- Ontgrondingenwet artikel 32.2;
- Wegenwet artikelen 8.2; 9; 18a.1; 19.1; 20.1; 54.3;
- Wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd artikelen 8.1,3;
- Wegenverkeerswet RVV artikel 136.1,2,3,4,5;
- Winkelsluitingswet artikelen 9.2; 11.1;
- Veewet artikel 5;
- Besluit bijzondere activiteiten sociale werkvoorziening artikel 5;
- Besluit rijksvergoeding sociaal-cultureel werk voor werklozen artikel 3;
- Wet ambulancevervoer artikel 7.4;
- Warenwet artikelen 7.1; 9.3;
- Gezondheidswet artikel 46;
- Rompwet instellingen van weldadigheid artikelen 3.2; 4.1.

Vereenvoudiging van de toetsingsprocedures is mogelijk voor de volgende bepalingen:

- Provinciewet artikel 100;
- Gemeentewet artikel 271;
- Waterschapswet artikel 4.14;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren artikel 22.2.

In bijlage 2 is een uitgewerkte lijst met voorstellen opgenomen.

2.2. Saneringsvoorstellen

De toezichtsbepalingen kunnen langs twee wegen worden gesaneerd:

- a) in een saneringswet kunnen alle toezichtsbepalingen en de daarmee samenhangende artikelen worden gesaneerd, voor zover niet is voorzien in wetswijzigingen op korte termijn;
- b) in gevallen waarin toezicht voor sanering in aanmerking komt in wetten die binnen afzienbare termijn worden gewijzigd, kunnen de saneringsvoorstellen worden opgesteld door de afzonderlijke departementen.

Ad a.

- Wet gemeenschappelijke regelingen artikelen 60; 92;
- Waterstaatswet 1900 artikelen 2; 12.7;
- Verenwet artikel 2;
- Ontgrondingenwet artikel 32.2;
- Wegenwet artikelen 8.2; 9; 18a.1; 19.1; 20.1; 54.3;
- Wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd artikelen 8.1,3;
- Gezondheidswet artikel 46;
- Rompwet instellingen van weldadigheid artikelen 3.2; 4.1.

Ad b.

- Provinciewet artikelen 65a,b; 91; 127 - 130; 132 - 137; 145; 152;
- gemeentewet artikelen 100; 111; 242; 245a; 247; 249; 252; 254; 259; 265b;
- Wet op het basisonderwijs artikelen 44.2 en 89;
- Interimwet op het speciaal onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs artikel 53.2;
- Woonwagenwet artikel 5.1;
- Waterschapswet artikel 3.24.2;
- Wegenverkeerswet RVV artikel 136.1,2,3,4,5;
- Winkelsluitingswet artikelen 9.2; 11.1;
- Veewet artikel 5;
- Besluit bijzondere activiteiten sociale werkvoorziening artikel 5;
- Besluit rijksvergoeding sociaal-cultureel werk voor werklozen artikel 3;
- Wet ambulancevervoer artikel 7.4;
- Warenwet artikelen 7.1; 9.3.

De werkgroep beveelt aan om de saneringsvoorstellen vóór 1 januari 1987 aan de Ministerraad voor te leggen.

2.3. IJkpunt

Onder ijkpunt conform de algemene taakopdracht wordt verstaan het geheel van apparaatskosten op rijksniveau voorzover samenhangend met de uitoefening van de toezichthoudende taak op lagere overheden zoals door de werkgroep gedefinieerd. Tegen dit ijkpunt zullen de beleidsvarianten worden afgezet.

In de taakopdracht - zie bijlage 1 - is een getal vermeld van 7000 arbeidsplaatsen bij het rijk, provincies en gemeenten die betrokken zijn bij toezicht. Dit getal is afkomstig van het heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur uit de eerste ronde heroverwegingen.

In een toelichting op bijlage 1 bij het rapport wordt geconstateerd dat 4000 rijksambtenaren zich met toezicht op lagere overheden bezighouden. Op dit aantal moeten op grond van de definitie van toezicht zoals geformuleerd door de werkgroep de volgende correcties worden toegepast:

1. de met handhaving belaste ambtenaren (controle van correcte wets-toepassing);

2. de ambtenaren die wel zijn belast met toezicht conform de definitie van de werkgroep maar die in andere heroverwegingsonderzoeken reeds in de beschouwing zijn betrokken;
3. de toezichthoudende ambtenaren bij gemeentelijke woningbedrijven, gemeenten als werkgever, gemeenten als schoolbestuur;
4. de toezichtsfiguren die de werkgroep op grond van lopende exercities op wetgevend gebied zoals bij VROM heeft uitgesloten;
5. de toezichthouders die zich expliciet bezighouden met positief en repressief toezicht;
6. tenslotte een rekenkundige omrekening naar mensjaren.

Departement	Heroverweging eerste ronde
Justitie	15
BiZa	198
O & W	1100
VROM	955
V & W	600
EZ	-
L & V	-
SZW	320
WVC	812
	4000

De cijfers houden rekening met de nieuwe departementale indeling en verwijzen naar aantallen ambtenaren. Bij toepassing van bovenstaande correcties komt omrekening van de aantallen ambtenaren naar mensjaren bij de gehanteerde werkdefinitie van toezicht uit op 1 à 2% van deze aantallen.

De werkgroep heeft met behulp van de geselecteerde preventieve toezichtsfiguren geïnventariseerd hoeveel menskracht met dat toezicht bij departementen is gemoeid. Het door de werkgroep bepaalde ijkpunt en de verdeling daarvan over de desbetreffende departementen zijn in tabel 1, kolom 3 op bladzijde 2 weergegeven. De conclusies die in dit rapport worden getrokken moeten derhalve tegen vorenstaande achtergrond worden gezien.

2.4. Beleidsvariant

Met het voor sanering in aanmerking komend toezicht vervalt een deel van de daarmee gepaard gaande werkdruk. In mensjaren omgerekend gaat het om een aantal van 10. In tabel 1, kolom 5 op bladzijde 2 is een verdeling over de departementen vermeld.

Dat bij het wegvallen van preventief toezicht niet alle beleidslasten vervallen komt doordat in een aantal gevallen nog werkzaamheden binnen het kader van toezicht zullen resteren, ten gevolge van bijvoorbeeld een meldingsplicht. Voorts is het mogelijk dat het repressief toezicht wordt geïntensiveerd.

Eventuele implementatie van de door de werkgroep aangedragen beleidsvariant impliceert tenminste deze minimale besparing van de in dit rapport aangegeven aantallen. Mede in de beschouwing moeten worden betrokken de reeds in andere heroverwegingsonderzoeken ontwikkelde beleidsvarianten terzake. Naar verwachting kunnen de saneringen die zijn voorgesteld door de Adviescommissie Sanering Planprocedures, ten gevolge van de vervolggactiviteiten op het gebied van de gedeconcentreerde rijksdiensten en de sanering van de specifieke uitkeringen ook tot besparingen van daarmee samenhangend toezicht leiden.

2.5. Gemeentelijke ervaringen met toezicht

In aanvulling op de verkenning door het secretariaat (zie bijlage 7) heeft de afdeling Sociaal Geografisch Bestuurskundig Onderzoek (SGB0) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een veldonderzoek naar de "gemeentelijke ervaring met toezicht" verricht. De rapportage van dit onderzoek strekt zich uit over een breder terrein dan het heroverwegingsonderzoek, omdat de gemeenten juist ook ten aanzien van toezicht op onderwerpen die buiten de heroverweging zijn gebleven, problemen ondervinden. Bovendien vatten gemeenten toezicht ruimer op dan de werkgroep die in haar werkdefinitie een beperkt toezichtsbegrip heeft vastgelegd. Enkele bevindingen van het onderzoek worden hier kort weergegeven:

1. Indien de toezichtsnormen niet (geheel) duidelijk zijn, wordt alvorens een besluit wordt genomen, met de toezichthouder vooroverlegd. Of afschaffing van preventief toezicht veel werk bij de onder toezicht gestelden zal besparen valt te betwijfelen omdat dergelijk vooroverleg ook bij repressief toezicht zal plaatsvinden.
2. De omvang van werk en kosten verbonden met toezicht is niet exact te kwantificeren. Wel kunnen indicaties worden gegeven waarbij blijkt dat met name toezicht in de onderwijs- en de ruimtelijke ordenings-sfeer per toepassing het meest arbeidsintensief is. Vooral de lengte van de procedure blijkt een knelpunt.
Om vertraging in deze procedures te beperken trachten gemeenten zoveel mogelijk in vooroverleg tot een accoord met de toezichthouder te komen waarbij zij zich nogal eens toegeeflijk opstellen.
3. Gemeenten hebben grote bezwaren tegen de invulling van de eigen beleidsmarge door de toezichthouder. In dit verband wordt niet gepleit voor scherpere normstelling, maar voor het terugbrengen van toezicht tot marginale toetsing.
4. Toezicht wordt positief gewaardeerd in gevallen waarin het besluiten betreft die binnen de gemeente tegenstellingen kunnen oproepen. Voorts wordt de deskundigheid van de toezichtshouder benut.

De werkgroep kan zich met de volgende praktische suggesties ten aanzien van toezicht, zoals deze door SGB0 zijn gedaan, verenigen:

- opnemen van termijnen;
- beperken van verdagingsmogelijkheden;
- financieel toezicht bij open eind financieringssystemen kan, indien wijziging daarvan in bijvoorbeeld budgetteringssystemen mogelijk is, sterk worden beperkt;
- bij vage toezichtsnormen dient duidelijk te zijn op grond van welk motief wordt toegezien en op de bescherming van welk belang het toezicht is gericht.

Het rapport van het onderzoek is als bijlage 9 bijgevoegd.

2.6. Enquete resultaten

Van de bij de departementen gehouden enquete worden enkele resultaten weergegeven:

1. In ca. 25% van de gevallen worden nadere voorschriften voor zowel de toezichthouder als voor de onder toezicht gestelde elders dan in de wet zelf geformuleerd;

2. In gevallen waarin deregulering en decentralisatie worden overwogen, vindt dat vooral plaats bij toezicht op gemeenten;
3. Toezicht wordt in een aantal gevallen, ca. 15%, zo vanzelfsprekend geacht dat motivering ervoor niet wordt gegeven.
Waar wel een motivering is gegeven wordt bij preventieve toezichtsfiguren in 40% van de gevallen beleidsbewaking genoemd;
4. Tegen de binnen het kader van toezicht genomen besluiten is in ongeveer 25% van de gevallen beroep mogelijk. Bij circa 15% van de toezichtsfiguren kunnen ook derden beroep aantekenen. Van de beroepsmogelijkheden wordt overigens weinig gebruik gemaakt.

In bijlage 3 is een verslag van de enqueteresultaten opgenomen.

2.7. Toezicht door provincies

De werkgroep heeft tot taak gekregen voorstellen te doen die leiden tot beperking van de collectieve uitgaven verband houdende met toezicht op lagere overheden.

Toezicht kan worden onderverdeeld in departementaal toezicht en provinciaal toezicht.

Het provinciaal toezicht wordt uitgeoefend op basis van een bij of krachtens wet verstrekte bevoegdheid. De voor de uitvoering van die wetten eerstverantwoordelijke departementen hebben nagegaan of dit provinciale toezicht in de verschillende gevallen nog gerechtvaardigd is. In een aantal gevallen is daarbij gebleken dat preventief provinciaal toezicht achterwege kan blijven.

In voorkomende gevallen kan dat naar de mening van de werkgroep ook leiden tot besparingen op provinciaal niveau, alsmede bij de onder toezicht gestelden als waterschappen en gemeenten. Het toezicht op waterschappen is vooral geregeld in de provinciale waterschapsreglementen en in een aantal formele wetten.

Bij de inwerktreding van de Waterschapswet zal een aantal toezichtsbepalingen in de provinciale waterschapsreglementen verdwijnen of hun basis in die wet krijgen. Het ligt mede daarom in de rede dat de werkgroep zich beperkt tot die gevallen van preventief toezicht van provinciale besturen op besluiten van waterschapsbesturen, die in formele wetten zijn geregeld.

De werkgroep heeft getracht inzicht te krijgen in de omvang van de met toezicht samenhangende beleidslasten op provinciaal en lokaal niveau. De beleidslasten bij de onder toezicht gestelden heeft de werkgroep niet kunnen kwantificeren omdat daarvoor een uitgebreid onderzoek op het niveau van de verschillende bestuurslagen noodzakelijk is.

Om ook inzicht in de praktijk van het provinciale toezicht te verkrijgen heeft de werkgroep overleg gevoerd met de griffierskring. Een aantal provincies heeft een actie lopen waarbinnen een herbezinning op de praktijk van het provinciale toezicht plaatsvindt. In dat overleg is gebleken dat het kader van heroverweging van toezicht op lagere overheden niet geschikt is om tot nieuwe beleidslijnen te komen. Zowel de samenstelling van de werkgroep als de beperkte tijd die beschikbaar is vormen voor de provincies een barrière. De werkgroep heeft voor deze opstelling begrip en pleit voor een hiermee rekening houdende benadering.

2.8. Overige aanbevelingen

1. De werkgroep beveelt aan om de uitwerking van preventief toezicht zoals deze is verwoord in de ontwerp gemeentewet artikelen 253 tot en met 260, zoveel als mogelijk is, nu reeds bij de uitoefening van toezicht te betrekken (zie bijlage 4).
2. De bevoegdheid tot positief toezicht werkt in vele gevallen in sterke mate preventief. Onduidelijkheid over de concrete toepassingsmogelijkheden kan er toe leiden dat gemeenten te snel de wensen van de toezichthouder inwilligen. Hierdoor kan te gemakkelijk getreden worden in de verantwoordelijkheden van de lagere overheden. Om die reden acht de werkgroep een nadere beschouwing van het positieve toezicht, binnen het bestuurlijk denken, gewenst.
3. Met betrekking tot repressief toezicht stelt de werkgroep voor in de specifieke wetgeving geen bepalingen op te nemen, tenzij daarin uitdrukkelijk wordt afgeweken van het bepaalde in de Provinciewet, gemeentewet en ontwerp-Waterschapswet. Artikelen uit deze wetten waarin toezicht is geregeld moeten niet nog eens in specifieke wetten worden opgenomen, omdat daardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag welke wet in concrete gevallen prevaleert (zie 4.4.2 repressief toezicht).

3. Plaats en functie van toezicht

3.1. Begripsomschrijving

3.1.1. Interbestuurlijke verhoudingen en bestuursinstrumenten

De organisatie van het binnenlands bestuur kent verschillende eenheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) die samen de organisatiestructuur van de overheid bepalen. De relatie tussen deze afzonderlijke eenheden wordt bepaald door hun plaats in het geheel en hun bevoegdheden met de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden.

De drie bestuurslagen zijn zeker in geval van medebewindstaken voor wat betreft de totstandkoming en uitvoering van beleid afhankelijk van elkaar. Vanwege deze afhankelijkheidsrelatie oefenen de verschillende overheden invloed op elkaars beleid uit. In het interbestuurlijke verkeer oefenen hogere lichamen invloed uit op lagere lichamen, onder andere door middel van bestuursinstrumenten die gedefinieerd kunnen worden als al datgene wat een overheid gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van een of meer doeleinden te bevorderen.

Voorbeelden van bestuursinstrumenten zijn: overleg, advisering, toezicht, planning, informatieverstrekking, financiële prikkeling (zoals specifieke uitkeringen en subsidies). Deze bestuursinstrumenten verschillen qua aard, effecten, kosten en onderlinge verwisselbaarheid ten aanzien van lagere overheden. Daarnaast hangen verschillende bestuursinstrumenten onderling met elkaar samen.

Met toezicht wordt ook in dit hoofdstuk uitsluitend bestuurlijk toezicht bedoeld, waarbij met name toezicht op de concrete invulling van de eigen beleidsruimte van de lagere overheden in medebewindstaken in het geding is. Toezicht op toepassing van regels zoals vastgesteld in het verplichte deel van medebewindstaken is als handhaving buiten dit onderzoek gebleven.

3.1.2 Toezicht: een bestuursinstrument

Afhankelijk van het belang dat hogere lichamen hebben bij de besluitvorming van lagere lichamen, kan gekozen worden voor bepaalde bestuursinstrumenten. Het bestuursinstrument toezicht is in zijn toepassing een van de meest indringende, omdat hiermee het gebruik dat de lagere overheden van hun beleidsvrijheid maken, wordt getoetst en/of vergaand kan worden ingeperkt.

Toezicht heeft altijd betrekking op een relatie tussen overheden; de hogere overheid oefent toezicht uit op lagere overheden. In concreto betekent dit dat het Rijk toezichthouder is, de gemeenten en waterschappen aan toezicht onderworpen en de provincie zowel toezichthouder als aan toezicht onderworpen. Aldus kunnen vijf relaties worden onderscheiden.

Op verschillende beleidsterreinen is sprake van min of meer intensieve contacten met overheden van andere bestuurslagen. De wettelijke toezichtsbepalingen (toezichtsfiguren) geven de hogere overheid de bevoegdheid toezicht uit te oefenen en daarmee de mogelijkheid het beleid van de lagere overheid te beïnvloeden.

Uit het onderzoek 'gemeentelijke ervaringen met toezicht' blijkt dat de aan toezicht onderworpen overheden veelal anticiperen op de toezichtsuitoefening en door middel van min of meer informele contacten proberen te achterhalen op welke wijze de toezichthouder de toezichtsbevoegdheid zal invullen.

Deze praktijk maakt het moeilijk het toezicht te analyseren en de effecten van de toezichtsuitoefening te beoordelen.

Daarnaast wordt de toezichthouder niet alleen gezien als een interveniërende macht, maar evenzeer als deskundige en vraagbaak. Hierdoor ontstaan vaste contactpersonen van de verschillende overheden die dikwijls onderling overleg voeren.

Bij ecartering van handhaving en controle kunnen drie toezichtsvormen worden onderscheiden. Repressief en positief toezicht worden incidenteel toegepast op besluiten van lagere overheden; preventief toezicht heeft in dat opzicht een meer structurele werking. Het repressieve toezicht (schorsing en vernietiging) kan altijd door het rijk worden toegepast op grond van art. 132 lid 3 en 4 van de Grondwet. Naast dit algemene repressieve toezicht bestaan er specifieke repressieve toezichtsbepalingen in verschillende wetten.

Positief toezicht biedt de hogere overheid de mogelijkheid om daadwerkelijk beleid te stellen in de plaats van beleid van de lagere overheden. Dit kan gebeuren door middel van aanwijzing of uitnodiging, concrete verplichting opleggen en in de plaats treden van.

Preventief toezicht in de vorm van goedkeuring of verklaring van geen bezwaar, is het meest ingrijpend aangezien het structureel van aard is; het heeft geen incidentele werking, de lagere overheden worden er continu meer geconfronteerd.

Deze toezichtsvormen worden nader uitgewerkt in bijlage 5

Bij de beoordeling van toezichtsuitoefening wordt de vraag gesteld of toepassing van dit bestuursinstrument en de beleidsbeïnvloeding die daarmee plaatsvindt in het specifieke geval noodzakelijk, c.q. wenselijk is. Verschillende uitgangspunten, vooronderstellingen, noties en motieven zullen daarbij nader moeten worden geformuleerd (zie bijlage 6 Toetsingskader).

In de volgende paragrafen wordt toezicht beschreven tegen de achtergrond van deregulering en decentralisatie.

3.1.3 Toezicht en deregulering.

De relatie van toezicht met deregulering is gelegen in het feit dat sanering van wettelijke toezichtsbepalingen de deregulering bevordert. De commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (de commissie Geelhoed) merkt met betrekking tot bestuursinstrumenten op, dat de volgende aandachtspunten centraal moeten staan:

- is het instrument geschikt om het beoogde doel te bereiken
- kan met een lichter instrument worden volstaan
- staat ook een lichter instrument wel in redelijke verhouding met het te dienen belang.

De commissie Geelhoed heeft ten aanzien van deregulering geen saneringsvoorstellen gedaan met betrekking tot de bestaande wetgeving. Wel heeft zij een aantal toetsingscriteria ontwikkeld waarvan de volgende met name ook voor de beoordeling van toezicht van betekenis zijn:

- bij overheidsingrijpen moet worden overwogen of de centrale overheid in belangrijke mate de inhoud van het beleid zal dienen te bepalen of dat zulks veeleer aan de beleidsinzichten van de lagere overheden kan worden overgelaten;
- de aan een regeling ten grondslag liggende doelstellingen moeten nauwkeurig worden geformuleerd;
- bij het stellen van normen in een regeling moet worden gestreefd naar eenvoud, kenbaarheid, bestendigheid en evenredigheid.
- de in een regeling opgenomen instrumenten moeten worden getoetst op hun doeltreffendheid;
- voor de invoering of wijziging van een overheidsregeling moeten de daarmee gepaard gaande interne beleidslasten zo nauwkeurig mogelijk worden omschreven en bepaald;
- ter beperking van de beleidslasten dient te worden gestreefd naar soberheid en duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden, zowel op centraal als op decentraal niveau;
- de in een regeling opgenomen instrumenten moeten, mede gelet op de daarmee gemoeide lasten, worden getoetst op hun doelmatigheid en op de evenredigheid tussen de indringendheid van het instrumentarium en de daarmee gemoeide lasten enerzijds en het doel van het overheidsoptreden anderzijds.

(bladzijde 77 t/m 83 Eindbericht van de commissie).

In het toetsingskader is een en ander nader uitgewerkt.

3.1.4. Toezicht en decentralisatie

In het decentralisatieplan worden enkele noties geformuleerd met betrekking tot toezicht. In het algemeen wordt gesteld: "Bij vele taken en bevoegdheden die het Rijk tot zich heeft getrokken heeft men zich dikwijls onvoldoende afgevraagd of het Rijk wel het juiste bestuursniveau is". "Het Rijk zal (...) duidelijk moeten maken waarom verantwoordelijkheden niet op het niveau van gemeenten of provincies kunnen worden gelaten, waarom dus bemoeienis op centraal niveau nodig is" (bladzijde 7). Naast deze algemene uitgangspunten die van belang zijn bij het beoordelen van toezicht is het kabinet om principiële en doelmatigheidsoverwegingen van mening dat het toezicht moet worden ingeperkt.

In het decentralisatieplan worden motieven voor toezicht genoemd die in het toetsingskader verder zijn beschreven.

3.2. Het toetsingskader

3.2.1. Toezicht in het buitenland

De Raad van Europa heeft een ontwerp Overeenkomst inzake het Europese Handvest betreffende plaatselijk zelfbestuur opgesteld. In artikel 8 van deze overeenkomst wordt met betrekking tot bestuurlijk toezicht op lagere overheden gesteld:

- Bestuurlijk toezicht op lagere overheden kan alleen worden uitgeoefend met een wettelijke basis.
- Bestuurlijk toezicht is in principe slechts een waarborg voor de praktijk dat de activiteiten van lagere overheden in overeenstemming met het recht worden verricht. Daarnaast kan bestuurlijk toezicht worden uitgeoefend op grond van het belang dat de hogere overheid heeft bij de uitoefening van medebewindstaken.
- Bestuurlijk toezicht op lagere overheden moet zodanig worden uitgeoefend dat ingrijpen door de toezichthouder in redelijke verhouding staat tot het te beschermen belang.

Onlangs heeft de International Union of Local Authorities (IULA) tijdens het 27e wereldcongres in Rio de Janeiro een resolutie aangenomen waarin met betrekking tot toezicht op lagere overheden artikel 7 stelt:

- Procedures voor toezicht op lokale overheden dienen uitsluitend bij of krachtens wet te worden geregeld.
- Toezicht op lagere overheden dient zich in normale gevallen uitsluitend te richten op strijd met de wet.

De hier weergegeven uitgangspunten voor toezicht zijn niet geheel op de Nederlandse situatie toegesneden. Wel vormen deze uitgangspunten mede een basis van de in het toetsingskader opgenomen noties.

Het door de werkgroep ontwikkelde toetsingskader (zie bijlage 6) biedt een leidraad bij de beoordeling van het bestuursinstrument toezicht en is als zodanig gebruikt bij de toetsing van preventieve toezichtsfiguren. Daarnaast bevat het toetsingskader alternatieven voor het preventieve toezicht.

3.2.2. Primaire verantwoordelijkheid

Toezicht is een instrument ter bereiking van een beleidsdoel. De werkgroep heeft de eerste verantwoordelijkheid van een overheidslichaam voor het bereiken van het beleidsdoel op een bepaald beleidsterrein centraal gesteld bij de beoordeling van toezicht.

De toedeling van deze primaire verantwoordelijkheid aan een bepaalde bestuurslaag is in de eerste plaats afhankelijk van de aard en reikwijdte van het beleidsdoel waarbij onder andere de volgende aspecten een rol spelen:

- geografische grenzen van het beleid;
- mate van omkeerbaarheid van het beleid;
- risico's van schade bij verkeerde beslissingen;
- internationale aspecten.

Zo zal bij wijde geografische grenzen, een grote mate van onomkeerbaarheid en risico's, en internationale aspecten van het beleid, de primaire verantwoordelijkheid in de regel aan de hogere overheid moeten toekomen.

In de tweede plaats zijn er meer algemeen bestuurlijke noties van invloed op een adequate toedeling van de primaire verantwoordelijkheid voor een bepaald beleid aan de bestuurslagen:

- het bestuurlijk niveau dat de uitoefening van de taak opgedragen heeft gekregen, moet in staat worden gesteld en geacht deze taak zelfstandig naar behoren uit te oefenen;
- een hogere overheid mag niet op de stoel van een lagere overheid gaan zitten. Ingrijpen van de hogere overheid in het beleid van de lagere mag niet verder strekken dan het strikte belang van de hogere overheid vergt;
- in geval de taakuitoefening van een lagere overheid afstemming vraagt met de taakuitoefening van de hogere overheid, moet de taakuitoefening van de hogere overheid te voren zo goed mogelijk kenbaar zijn voor de lagere overheid;
- afstemming van beleid tussen overheden van eenzelfde bestuursniveau moet plaatsvinden op dat bestuursniveau;
- in geval een hogere overheid invloed uitoefent op een lagere overheid, moeten de toegepaste beïnvloedingsinstrumenten zo licht mogelijk zijn.

3.2.3. Motieven

De motieven op grond waarvan toezicht wordt uitgeoefend zijn niet alle te rechtvaardigen. Een veel gehanteerde indeling van motieven is die van de werkgroep Herziening Gemeentewet. Met behulp van de hiervoor genoemde factoren kunnen deze motieven worden beoordeeld op hun rechtvaardiging voor het uitoefenen van toezicht.

- * Coördinatiemotief: voorkomen/oplossen van belangenconflicten tussen lagere overheden.
Het gaat hierbij om beleid waarvoor de lagere overheid (overheden van een bestuurslaag) als eerstverantwoordelijke kan worden aangemerkt. Coördinatie zal daarom door die overheid zelf tot stand moeten worden gebracht, waarbij de hogere overheid zo nodig de rol van geschillenbeslechter kan vervullen.
- * Beleidsbewakingsmotief: afstemmen van het beleid van de lagere overheid op dat van de hogere.
De hogere overheid is hier eerstverantwoordelijke voor het te voeren beleid; toezicht is in dit geval gerechtvaardigd.
- * Kwaliteitsbewakingsmotief: controle op de deugdelijkheid, de technische kwaliteit van het besluit.
Bij toezicht op grond van dit motief toetst de hogere overheid aan eigen criteria, terwijl de besluiten van de lagere overheden zijn genomen op grond van criteria die ontleend zijn aan de plaatselijke situatie. De lagere overheid is hier primair verantwoordelijk.
Preventief toezicht is hier niet gerechtvaardigd aangezien de lagere overheid zelf het beste de plaatselijke situatie kan beoordelen.
- * Financiële motief: bevorderen van een gezond en evenwichtig financieel beleid van de lagere overheid en toetsen van besluiten op de financiële gevolgen voor de hogere overheid.
In beginsel zijn de provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk voor

hun financiële beleid (zie kwaliteitsbewakingsmotief). Wanneer zich op de begroting van deze overheden tekorten voordoen die claims leggen op het gemeentefonds, is de rijksoverheid primair verantwoordelijk (zie beleidsbewakingsmotief).

- * Rechts- en belangenbeschermingsmotief: de hogere overheid dient er voor te waken dat de rechter en belangen van individuele belanghebbenden niet onnodig worden geschaad door de beslissing van de lagere overheid. Bij dit motief staat niet de primaire verantwoordelijkheid van de overheden centraal, maar de positie van de burgers ten opzichte van de beleidvoerende overheid.

De rechten en belangen van burgers behoren in het algemeen niet met behulp van toezicht te worden beschermd. De mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar of beroep op de overheid, beroep op de rechter of - in bijzondere gevallen - op de Kroon, met in achtneming van de richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon, biedt voldoende waarborgen om rechten en belangen te beschermen.

Conclusie: het beleidsbewakingsmotief en gedeeltelijk het financiële motief kunnen ingrijpen van de hogere overheid door middel van toezicht rechtvaardigen. Het coördinatie-, kwaliteits- en het rechts- en belangenbeschermingsmotief zijn in principe geen zelfstandig motief op grond waarvan preventief toezicht is te rechtvaardigen.

3.2.4. Alternatieven

Bij de toetsing van de preventieve toezichtsfiguren is de werkgroep er van uitgegaan dat toezicht een van de mogelijke beïnvloedingsinstrumenten is om bepaalde beleidsdoelen te bereiken.

Uitgangspunt hierbij is dat indien enige beïnvloeding noodzakelijk is de beleidslasten tot een minimum moeten worden beperkt, met andere woorden: indien toezicht is te rechtvaardigen zal een zo licht mogelijke vorm moeten worden gekozen, waarbij de volgende volgorde van zwaar naar licht wordt aangehouden:

- preventief toezicht;
- positief toezicht;
- repressief toezicht.

In het algemeen zijn de volgende alternatieven voor preventief toezicht mogelijk:

- handhaven van bestaande toezicht;
Indien op grond van de motieven preventief toezicht gerechtvaardigd is, zal moeten worden onderzocht of soberder uitvoering van dat toezicht mogelijk is.
- wettelijk geregelde beleidsnormering;
Wanneer de primaire verantwoordelijkheid bij een hoger overheidslichaam ligt en een bepaald gedrag van lagere overheden wordt verwacht, dan zal dit gedrag in duidelijke wettelijke voorschriften moeten worden vastgelegd zodat de lagere overheid weet waaraan zij gebonden is.
- normering van toezichtsgedrag;
De uitoefening van toezicht kan wettelijk worden vastgelegd in die zin dat de toezichthouder wordt geïnstrueerd zich minder in detail te bemoeien met het beleid van het lagere orgaan.
- preventief toezicht met termijnstelling;
De beleidslasten van het preventieve toezicht worden beperkt door een stilzwijgende goedkeuring te veronderstellen wanneer de toezichthouder

niet binnen een bepaalde termijn aangeeft het besluit van een lager orgaan de goedkeuring te onthouden.

- positief toezicht;
Het incidentele karakter van positief toezicht biedt een alternatief voor het structurele preventieve toezicht.
- mededelingsplicht;
Repressief toezicht kan in specifieke gevallen worden aangevuld met een mededelingsplicht; de gemeente kan bijvoorbeeld een besluit aan G.S. meedelen. Voor G.S. bestaat vervolgens de mogelijkheid dit besluit ter vernietiging voor te dragen bij de Kroon.
- geschillenbeslechting;
Geschillen tussen lagere overheden onderling kunnen worden voorgelegd aan bijvoorbeeld een hoger orgaan in plaats van preventief toezicht op elke vorm van samenwerking tussen overheden. De Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen voorzien reeds in een dergelijke mogelijkheid. Op deze wijze wordt structureel toezicht vervangen door incidenteel optreden.
- opheffen van toezicht zonder meer;
Wanneer motieven voor het bestaande preventieve toezicht niet deugdelijk zijn (de primaire verantwoordelijkheid ligt geheel bij de lagere overheid) kan het toezicht zonder meer worden afgeschaft. In dat geval blijft het algemene repressieve toezicht onverkort van kracht.

Bij de toetsing van de preventieve toezichtsfiguren is bezien welke van deze alternatieven in aanmerking komen.

4. Taakopdracht en werkwijze

4.1. Taakopdracht

De taakopdracht aan de heroverwegingswerkgroepen eist een zo mogelijk kwantitatieve benadering van de onderwerpen, waarin opgetreden veranderingen in de afgelopen 10 tot 15 jaar worden aangegeven, alsmede het perspectief voor de komende jaren wordt geboden.

Met betrekking tot de beleidsvarianten worden drie à vier varianten verlangd, waarvan één ten opzichte van het door de werkgroep berekende ijkpunt tot tenminste 20% besparingen moet leiden. Aangegeven moet daarbij worden welke consequenties dergelijke voorstellen hebben.

De werkgroep zag zich voor de taak gesteld om een onderwerp te bestuderen, waarvan tot op dat moment eenduidige kwantitatieve gegevens ontbraken en zelfs ook kwalitatief nog onvoldoende was beschreven.

Derhalve heeft zij in eerste instantie als uitgangspunt genomen de plaats en de functie van toezicht in het interbestuurlijke verkeer om vervolgens een werkdefinitie en een toetsingskader te formuleren. In de inleiding is de werkdefinitie weergegeven. In hoofdstuk 3 is ingegaan op het toetsingskader.

4.2. Taakafbakening

Zoals reeds is opgemerkt is toezicht moeilijk te scheiden van andere bestuursinstrumenten, het kan echter wel worden onderscheiden van overige bestuursinstrumenten en van algemene duurzame relaties tussen overheden.

In de door de werkgroep gehanteerde werkdefinitie (zie de inleiding) zijn drie vormen van toezicht opgenomen.

Voor wat betreft de concrete toetsing van toezichtsbepalingen, heeft de werkgroep zich alleen gericht op het preventieve toezicht, aangezien de beleidsbeïnvloeding hier het grootst is vanwege het structurele karakter ervan. Het preventieve toezicht brengt daardoor de meeste beleidslasten met zich mee, zowel bij de toezichthouder als bij de onder toezicht gestelden.

Positieve en repressieve toezichtsbepalingen zijn geïnventariseerd maar niet getoetst (zie bijlagen 11 en 12). Wel worden over deze toezichtsvormen enkele kwalitatieve opmerkingen gemaakt.

Het toezicht op grond van handhaving is in de werkdefinitie niet aan de orde. Toezicht wordt dan gezien als normhandhaving, dat wil zeggen inspectie en controle op de naleving van materiele normen die in de wet zijn geformuleerd.

De werkgroep heeft aldus gekozen voor bestuurlijk toezicht als middel tot sturing bij afwezigheid van (duidelijke) materiële normen. Het bestuursinstrument toezicht heeft dan het karakter van een beïnvloedingsmiddel in het geval de lagere overheid bij haar activiteiten een zekere beleidsvrijheid kent, en niet gebonden is aan duidelijke materiële wettelijke normen.

Een andere reden om handhaving buiten dit onderzoek te laten is een

onderzoektechnische. Bij heroverweging van handhavingsactiviteiten gaat het primair om de vraag naar de effectiviteit van de controle etc. en om de efficiency bij deze activiteiten. Dergelijke vragen kunnen uitsluitend op het niveau van de concrete departementsonderdelen worden benaderd.

Naast handhaving is eveneens buiten deze heroverweging gebleven het toezicht op lagere overheden, voor zover zij een zelfde functie vervullen als particuliere organisaties (schoolbestuur, boscigenaar, werkgever, woningcorporatie etc.).

In de taakopdracht zijn reeds uitgesloten de toezichtsactiviteiten die al in andere (heroverwegings)onderzoeken zijn of worden aangepakt. Het gaat hier om onder meer toezicht zoals vervat in planprocedures, zoals uitgevoerd door gedeconcentreerde rijksdiensten en voorzover samenhangend met specifieke uitkeringen.

Voorts is een aantal wetten buiten beschouwing gebleven in de sfeer van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu.

Reden voor het niet in deze heroverweging weer onderzoeken van de toezichtsbepalingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is, dat deze wet in 1984 bij de behandeling in de Tweede Kamer en daarvoor bij de ambtelijke voorbereiding reeds zeer uitvoerig op het toezichtsaspect is doorgenomen. In het SGBO onderzoek naar de gemeentelijke ervaringen met toezicht is overigens wel op deze onderwerpen ingegaan. Datzelfde geldt voor de met ingang van 1 januari 1985 van kracht geworden Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing. De Woonruimtetwet 1947 zal worden vervangen door een Huisvestingswet. In de voorbereiding van een voorontwerp terzake is uitvoerig aandacht geschonken aan het aspect toezicht. De toezichtrelaties op het terrein van de milieuhygiëne worden in het kader van de realisatie van het Decentralisatieplan en in dereguleringsacties, zoals het project DROM, doorgenomen.

Met betrekking tot de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg in relatie tot de Wet Gezondheidszorg en Maatschappelijke Dienstverlening is eenzelfde beslissing genomen als bij de WRO.

Uit het voorgaande blijkt, dat de werkgroep zich in feite heeft geconcentreerd op een relatief klein deel van de totale omvang van toezicht.

4.3. Werkwijze

De werkgroep heeft als uitgangspunt voor haar werkzaamheden de "Inventarisatie van bestuursinstrumenten" gekozen zoals deze door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1982 is opgesteld.

De daarin opgesomde toezichtsbepalingen zijn op juistheid en actualiteit door de diverse departementen getoetst. Vervolgens hebben de departementen per toezichtsfiguur (een samenhangend stelsel van met elkaar in verband staande wetsbepalingen waarin toezicht is geregeld) een enquête-formulier ingevuld.

4.3.2. De enquête

Ten behoeve van het onderzoek is een schriftelijke enquête gehouden onder de departementen. Deze enquête sloot aan bij de in het toetsingskader ontwikkelde gedachtengang.

De werkzaamheden voor deze enquête liepen van maart tot oktober 1985 en werden uitgevoerd door het secretariaat met onderzoektechnische ondersteuning van de afdeling SGB0 van de VNG.

Doel van de enquête was het verzamelen van informatie over de feitelijke kanten van toezicht, zowel de wijze waarop toezicht is geregeld als de toepassing ervan in de praktijk.

Per toezichtsfiguur is gevraagd naar de volgende aspecten: (het enquêteformulier is als bijlage 10 bij dit rapport gevoegd).

1. de grondslag van de toezichtsfiguur (status van de regeling)
2. motieven en achtergronden die hebben geleid tot het opnemen van toezicht in de regeling
3. uiterlijk kenmerken (frequentie; voorschriften)
4. inhoudelijke kenmerken (procedureel of beleidsinhoudelijk toezicht)
5. enkele overige kenmerken
6. beleidslasten
7. mogelijke varianten.

4.3.3. Praktijkervaringen met toezicht

Om een beter beeld van toezicht te verkrijgen heeft de werkgroep ook aandacht besteed aan de ervaringen van de lagere overheden. Dit is gebeurd in twee ronden. In de eerste ronde (gesprekkenronde) zijn vijftien gesprekken gevoerd met gemeenten, waterschappen en provincies waarin de ervaringen van deze overheden met toezicht door de hogere overheden aan de orde zijn gekomen.

In de tweede ronde heeft de afdeling SBGO van de VNG deze verkenning bij gemeenten verder uitgediept.

In de bijlagen 7, 8 en 9 wordt nader ingegaan op de werkwijze en de resultaten van deze activiteiten.

4.4. Overige vormen van toezicht

In de inventarisatiefase en in de enquetefase heeft de werkgroep ook aandacht besteed aan positieve en repressieve toezichtsbepalingen.

Hoewel de werkgroep deze afzonderlijke bepalingen niet heeft getoetst zijn er wel enkele opmerkingen over te maken.

4.4.1. Positief toezicht

Uit zowel informatie van de lagere overheden als uit de enquête is gebleken dat concrete toepassing van positief toezicht zelden voorkomt. Positief toezicht heeft wel invloed op de bestuurlijke verhoudingen tussen overheidslagen. Van verschillende zijden is benadrukt dat er van positief toezicht een duidelijk preventieve werking uitgaat.

Informatie uit het VNG-onderzoek levert het beeld op dat juist het bestaan van positief toezicht een schaduw legt over de beleidsvrijheid van gemeenten. Veelvuldig wordt vooroverleg gepleegd met de toezichthoudende instantie om concrete aanwijzingen te voorkomen. Hierdoor wordt de besluitvorming bij gemeenten - zoals deze die ervaren - onder te grote druk gezet.

De werkgroep heeft deze informatie niet kunnen kwantificeren naast de activiteiten die primair gericht waren op sanering van preventief toe-

zicht. Zij heeft derhalve besloten om zo goed mogelijke resultaten op het gebied van de preventieve toezichtsvormen te bereiken en slechts marginale aandacht aan het positief toezicht te schenken. Zij is echter wel van mening dat juist op het gebied van de praktijk van het positief toezicht zoveel onduidelijkheden zijn die met name liggen op het terrein van de bestuurlijke verhoudingen en met de daarmee gepaard gaande beleidslasten, dat nadere beschouwing van positief toezicht uit bestuurlijk oogpunt gewenst is.

In een dergelijke beschouwing kan aandacht geschonken worden aan de mate waarin positief toezicht de besluitvorming bij lagere overheden (onnodig) belast en aan het belang dat de toezichthoudende overheid heeft bij toepassing van of dreigen met positief toezicht.

Voor een overzicht van positieve toezichtsfiguren wordt verwezen naar bijlage 11.

4.4.2. Repressief toezicht

De in de Provinciewet, gemeentewet en de ontwerp-Waterschapswet opgenomen bepalingen met betrekking tot de schorsing en vernietiging van besluiten van lagere overheden geven een algemeen geldende uitwerking van het repressieve toezicht. Voorzover daar aanleiding toe is, kunnen in specifieke wetten nadere regels worden gesteld ten aanzien van het toepassingsgebied en de procedure. De werkgroep is van mening dat in dergelijke nadere regels alleen afwijkingen ten opzichte van het bepaalde in de Provinciewet, de gemeentewet en de ontwerp-Waterschapswet dienen te worden geformuleerd.

Voor een overzicht van repressieve toezichtsfiguren wordt verwezen naar bijlage 12.

TAAKOPDRACHT WERKGROEP HEROVERWEGING TOEZICHT OP LAGERE OVERHEDEN

ZOALS GEFORMULEERD IN DE MILJOENENNOTA 1985, BLADZIJDE 145.

3. Toezicht op lagere overheden

Vele wettelijke regelingen kennen bepalingen die het mogelijk maken dat organen van het Rijk en, voor wat betreft gemeenten en waterschappen, de provincie, toezicht uitoefenen op besluiten van lagere overheden.

Dit overzicht kan de volgende vormen hebben:

- repressief toezicht (krachtens een vernietigingsbevoegdheid);
- preventief toezicht (krachtens een goedkeuringsvereiste dan wel een bevoegdheid tot verlening van ontheffing of tot afgifte van verklaring van geen bezwaar);
- positief toezicht (krachtens een bevoegdheid tot o.m. het geven van aanwijzingen, het opleggen van samenwerking of het uitnodigen tot het nemen van een besluit);
- toezicht via een beroepsmogelijkheid bij een orgaan van een hoger overheidslichaam.

Toezichtsbepalingen komen behalve in de wet in formele zin en daarop berustende uitvoeringsregelingen ook voor in (zelfstandige) subsidiereregelingen («de gouden koorden»).

In nauwe relatie tot toezichtsbepalingen staan verplichtingen van lagere overheden tot het spontaan of op aanvraag verschaffen van informatie en inlichtingen om het hogere gezag in staat te stellen het toezicht uit te oefenen.

In het heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur (deelrapport 2, gedrukt als kamerstuk TK 1980/1981 16 625 nr. 27) is een globale berekening uitgevoerd waaruit blijkt dat met het toezicht bij Rijk, provincie en gemeente meer dan 7000 arbeidsplaatsen zijn gemoeid. Doel van dit heroverwegingsonderzoek is om op basis van de uitgangspunten van het decentralisatie- en dereguleringsbeleid en met inachtneming van de eisen voortvloeiende uit een goede beheersbaarheid van de collectieve uitgaven, concrete maatregelen uit te werken die leiden tot besparingen in de collectieve sector. Het toezicht op planbesluiten (dat aan de orde is geweest in het heroverwegingsonderzoek Planprocedures en waarover nadere voorstellen zullen worden ontwikkeld in het daarop gebaseerde vervolgonderzoek) kan buiten beschouwing worden gelaten. Dit geldt ook voor het beroep op de Kroon (dat aan de orde is geweest in het heroverwegingsonderzoek Beroepsprocedures). Met betrekking tot gedeconcentreerde diensten met een toezichthoudende taak kan worden aangesloten bij de uitkomsten van de heroverweging «Gedeconcentreerde rijksdiensten».

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal overleg dienen bij de uitvoering van het onderzoek te worden betrokken.

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie	Resultaten toetsing toezichtsfiguur	Toelichting	Beleids- lasten in mens- jaren
Ju	101	Politiewet art. 4.3	R-G	handhaven		-
BiZa	201	Provinciewet art. 13a	R-P	handhaven		0.02
	201A	Provinciewet art. 65a, b	R-P	kan vervallen		0.02
	202	Provinciewet art. 91	R-P	kan vervallen		0.1
	203	Provinciewet art. 100	R-P	handhaven	Goedkeuring door minis- ter (V&W) ipv Kroon	-
	205	Provinciewet artt. 127, 128, 129, 130, 132, 133- 137	R-P	kan vervallen		4.1
	206	Provinciewet artt. 145, 152	R-P	kan vervallen	normering + melding	0.03
	207	gemeentewet artt. 64h,j,	R-G/R-P	handhaven		0.16
	207A	gemeentewet artt.100,111	R-G/R-P	kan vervallen		0.5
	209	gemeentewet artt. 242, 245a, 247, 249, 252, 254 259, 265b	R-G/P-G	kan vervallen		-
	210	gemeentewet art. 271	R-G	handhaven	vereenvou- diging mogelijk	8.0
	212	Wet gemeenschappelijke regelingen art. 36.1	R-P/P-G	handhaven		0.1
	215	Wgr art. 60	R-P/R-G	kan vervallen	melding	0.2
	216	Wgr art. 69.1	P-G/P-W	handhaven		0.1
	218	Wgr art. 92	R-W/R-P	kan vervallen	melding	0.1
	222	Wgr art. 120	R-P/R-G R-W/P-G P-W	handhaven		0.1

Dept.	Code	Toezihtsfiguur	Relatie	Resultaten toetsing toezichtsfiguur	Toelichting	Beleids- lasten in mens- jaren
O&W	301	Wet op het Basisonder- wijs art. 44.2	P-G	kan vervallen		-
	303	WBO art. 53.2	P-G	handhaven		-
	304	WBO art. 63.2	P-G	handhaven		-
	306	WBO art. 89	P-G	kan vervallen		-
	308	WBO art. 108.5	P-G	handhaven		-
	312	Interimwet op het speci- aal onderwijs en het speciaal voortgezet on- derwijs art. 53.2	P-G	kan vervallen		-
	313	Interimwet op het spec. onderwijs/voortgezet onderwijs art. 62.1	R-P	handhaven		
	314	Interimwet op het spec. onderwijs/voortgezet onderwijs art. 64.2	R-P	handhaven		20.9
	315	Interimwet op het spec. onderwijs/voortgezet onderwijs art. 77	R-G	handhaven		
VROM	428	Woonwagenwet art. 5.1	P-G	kan vervallen	Kan in be- ginsel worden gere- geld in WRO en Woning- wet; rekeninghou- dend met de evaluatie van de Woon- wagenwet	-
V&W	501	Waterschapswet art. 1.5	R-P	goedkeuring van besluiten tot opheffing, wij- ziging en vast- stelling van reglementen van waterschappen, alsmede van es- sentiële wijzi- gingen* vormt onderwerp van discussie in het kader van het voorontwerp waterschapwet		2.5

* Deze essentiële wijzigingen zijn alle reglementswijzigingen betreffende bestuurssamenstelling, taakverdeling, gebiedswijziging en omslag.

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie	Resultaten toetsing toezichtsfiguur	Toelichting	Beleids- lasten in mens- jaren
V&W	506	Waterschapswet art. 3.24.2	P-W	kan vervallen		-
	509	Waterschapswet art. 4.14	P-W	handhaven	vereenvou- diging moge- lijk	-
	510	Waterschapswet art. 5.1	P-W	handhaven		-
	513	Waterstaatswet 1900 art. 2	R-P	kan vervallen	melding	0.05
	515	Waterstaatswet 1900 art. 12.7	R-P/R-G	kan vervallen		0.05
	519	Waterstaatswet 1900 art. 33	R-P	handhaven		0.1
	524	Verenwet art. 2	R-P	kan vervallen	melding	0.05
	525	Ontgrondingenwet art. 5.3	R-P	In onderzoek bij de herzie- ning van de Ontgrondingen- wet		0.5
	526	Ontgrondingenwet art. 32.2	R-P	kan vervallen		-
	529	Wegenwet art. 8.2	R-P	kan vervallen		0.1
	530	Wegenwet art. 9	P-G	kan vervallen		
	531	Wegenwet art. 18a.1	P-G	kan vervallen		
	532	Wegenwet art. 19.1	R-P	kan vervallen		0.7
	533	Wegenwet art. 20.1	P-G	kan vervallen		-
	534	Wegenwet art. 54.3	R-P/R-G	kan vervallen		0.05
	540	Wet bescherming water- staatswerken in oorlogs- tijd artt. 8.1 en 8.3	R-P	kan vervallen	melding	0.1
	541	Wet verontreiniging oppervlaktewateren art. 5.1	R-P	Goedkeuring van organisatiever- ordeningen water- kwaliteitsbeheer handhaven		0.5

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie	Resultaten toetsing toezichtsfiguur	Toelichting	Beleids- lasten in mens- jaren
V&W	542	Wet verontreiniging oppervlaktewateren art. 22.2	R-P/R-G R-W	handhaven	vereenvoudi- ging moge- lijk	1.5
	552	Wegenverkeerswet RVV art. 136.1,2,3,4	R-P/R-G	kan vervallen		0.1
	554	Wegenverkeerswet RVV art. 136.5	P-G	kan vervallen		-
EZ	601	Winkelsluitingswet art. 9.2	R-G	kan vervallen	melding	0.8
	602	Winkelsluitingswet art. 11.1	R-G	kan vervallen		-
L&V	701	Wet agrarisch grondver- keer art. 3.1	R-G	handhaven		0.1
	703	Veewet art. 5	R-G	kan vervallen		0.05
	709	Ontwerp landinrichtings- wet art. 109.2	R-P	handhaven		0.05
	712	Ontwerp landinrichtings- wet art. 134	R-G	handhaven		0.05
SZW	802	Algemene bijstandswet art. 12.2	P-G	handhaven		-
	812	Besluit bijzondere acti- viteiten sociale werk- voorziening art. 5	R-G	kan vervallen		-
	814	Besluit rijksvergoeding sociaal-cultureel werk voor werklozen art. 3	R-G	kan vervallen	melding	1.0
WVC	911	Wet ambulancevervoer art. 7.4	P-G	kan vervallen		-
	914	Warenwet artt. 7.1 en 9.3	P-G	kan vervallen		-
	920	Wet bestrijding infectie ziekten en opsporing van ziekteoorzaken art. 37	R-G	handhaven		0.01
	923	Gezondheidswet art. 46	R-P	kan vervallen		0.01
	925	Rompwet instellingen van weldadigheid art. 3.2, 4.1	P-G	kan vervallen		
	929	Wet op de bejaarden- oorden art. 24d.2	R-P	handhaven		0.5

De resultaten van de schriftelijke enquête onder de departementen.

1. Inleiding

Als onderdeel van het onderzoek heroverweging toezicht op de lagere overheden is een schriftelijke enquête gehouden onder de departementen. De werkzaamheden ten behoeve van deze enquête liepen van maart tot oktober 1985.

De verschillende werkzaamheden zijn uitgevoerd door het secretariaat van de werkgroep. De afdeling SGBO van de VNG verleende daarbij onderzoekstechnische ondersteuning.

Doel van deze enquête was het verzamelen van informatie over de min of meer feitelijke kanten van het toezicht op de lagere overheden, over zowel de wijze waarop het toezicht is geregeld als het vóórkomen daarvan in de praktijk. Zo is per toezichtsfiguur informatie verzameld over de volgende aspecten van het toezicht:

- de grondslag van het toezichtsfiguur;
- de motieven en achtergronden, die hebben geleid tot het opnemen van toezicht in de regeling;
- de uiterlijke kenmerken;
- de inhoudelijke kenmerken;
- enkele overige kenmerken;
- de beleidslasten;
- mogelijke varianten.

In deze rapportage wordt deze indeling aangehouden, waarbij per aspect (in de vragenlijst en verder in dit verslag aangeduid als "blok") de vragenlijst wordt gevolgd. De vragenlijst is opgenomen als bijlage 10.

De rapportage is als volgt opgebouwd.

Eerst wordt aangegeven welke toezichtsvormen uitgesplitst naar toezichtsrelatie zijn onderzocht.

Daarna zullen per blok de belangrijkste resultaten uitgesplitst naar toezichtsvorm als tabel worden opgenomen. In eventuele opmerkingen zullen dan uitsplitsingen naar toezichtsrelatie worden weergegeven, voorzover zij relevant blijken te zijn. Gekozen is voor telkens primair de uitsplitsing naar toezichtsvorm, omdat dit het beste aansluit bij de accenten in het heroverwegingsonderzoek.

Daarbij is geprobeerd in ieder geval de te toetsen figuren te verwerken. In enkele gevallen is dat door niet of onvoldoende invulling van de enquête niet mogelijk gebleken.

Daarnaast zijn die preventieve figuren meegenomen, die om uiteenlopende redenen niet zijn getoetst, maar die wel in het onderzoek naar gemeentelijke ervaringen zijn meegenomen; vanzelfsprekend voorzover de enquêtes ingevuld zijn. Tenslotte zijn de positieve en repressieve toezichtsfiguren, waarvan de enquêtes bruikbaar zijn ingevuld, in dit verslag verwerkt.

Bij de weergave van de resultaten van deze enquête moeten de volgende kanttekeningen over de geldigheid van deze resultaten worden geplaatst:

- het beeld dat hier wordt gegeven is niet representatief voor het toezicht op de lagere overheden, maar geldt slechts voor die toezichtsfiguren waarvan de enquête-gegevens zijn verwerkt.

Hoewel het aanvankelijk in de bedoeling lag over alle toezichtsfiguren op de lagere overheden door middel van de enquête informatie te verzamelen, zijn er om verschillende redenen een vrij groot aantal figuren niet onderzocht. Een lijst van de bij de enquête betrokken figuren treft u in het eind van deze bijlage aan. Zoals u kunt zien uit deze lijst, zijn de wel verwerkte vragenlijsten lang niet maatgevend voor het toezicht op de verschillende beleidsterreinen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de toezichtsfiguren op het gebied van de ruimtelijke ordening en van onderwijs bijna geheel. Ook dat maakt dat de resultaten met voorzichtigheid moeten worden gehanteerd.

- de resultaten worden sterk beïnvloed, doordat de enquête vrij onvolledig is ingevuld. Zo bleek dat er van de 115 verwerkte lijsten (62 preventieve en 53 positieve toezichtsfiguren) 20 stuks niet of slechts op één vraag te zijn beantwoord.

Voor sommige vragen (met name die over de beleidslasten en de varianten) is de beantwoording nog aanmerkelijk lager.

- de vragenlijsten betreffende de toezichtsfiguren, waarbij de provincie als toezichthouder fungeert zijn vaak zeer onvolledig ingevuld; zelfs voor feitelijke vragen over bijvoorbeeld de wijze waarop de toezichtsfiguur in de wet is geregeld.

Dit is te wijten aan het feit dat de vragenlijsten hierover ook door de departementen zijn ingevuld.

- bij een vooral kwantitatieve benadering, zoals in dit verslag, wordt geen recht gedaan aan de grote verschillen in zwaarte tussen de toezichtsfiguren. Daarbij komt, dat enkele in de praktijk juist pregnante voorbeelden van zware toezichtsfiguren buiten de schriftelijke enquête zijn gebleven (onder meer het toezicht op het gebied van de ruimtelijke ordening). In het onderzoek naar ervaringen van gemeenten met het toezicht (zie bijlage 9) komen deze verschillen meer tot hun recht.

In de enquête en in deze rapportage is voor het gebruik van definities en begrippen aangesloten bij het door de werkgroep ontwikkelde begrip-penkader.

2. Onderzochte toezichtsvormen, uitgesplitst naar toezichtsrelatie

Tabel 1:

toezichts- vorm toezicht- relatie	Preventief		Positief								repressief		totaal	
					aanw.		verpl		iptr.					
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Rijk-Provincie	30	38	20	33	5	45	3	21	12	32	6	67	56	37
Rijk-Gemeente	19	24	15	24	3	27	4	29	8	22	1	11	35	23
Rijk-Waterschap	3	4	-	-	-	-	-	-	-	-	1	11	4	3
Provincie-Gemeente	22	28	23	37	3	27	7	50	13	35	-	-	45	30
Provincie-Waterschap	5	6	4	6	-	-	-	-	4	11	1	11	10	7
TOTAAL	79	100	62	100	11	100	14	100	37	100	9	100	150	100

Opmerkingen

1. Verschillen tussen deze tabel en tabel 1 in het rapport zijn met name terug te voeren tot het vóórkomen van dubbele toezichtsrelaties in een aantal toezichtsfiguren.
In deze rapportage van de enquête is uitgegaan van het aantal toezichtsrelaties.
2. Toezichtsfiguren blijken nogal eens in combinaties voor te komen. Het gaat hierbij zowel om combinaties van hetzelfde toezichtsfiguur in verschillende toezichtsrelaties (bijvoorbeeld rijk (toezichthouder)-provincie (onderworpen) en rijk-gemeente en om combinaties van verschillende vormen van toezicht (bijvoorbeeld preventief en positief; of 2 verschillende vormen van positief toezicht, zoals het geven van een aanwijzing en in de plaats treden) in één toezichtsrelatie).
Bij de verwerkte vragenlijsten bleken 20 vragenlijsten combinaties te betreffen: in totaal van 55 toezichtsfiguren (dat is ruim één-derde van de verwerkte toezichtsfiguren). Daarbij waren 10 combinaties, waarbij preventief toezicht wordt uitgeoefend in meerdere toezichtsrelaties tegelijk. Dat betekent dat van de verwerkte preventieve toezichtsfiguren bijna één-derde van deze combinaties afkomstig was. Twee combinaties waren bovendien tevens gecombineerd met een vorm van positief toezicht. Alle mogelijke combinaties in toezichthouders en onderworpenen kwamen enkele keren voor: dezelfde toezichthouder met telkens andere aan toezichtonderworpenen; dezelfde aan toezichtonderworpenen met telkens andere toezichthouders in hetzelfde figuur.
Datzelfde geldt ook voor de 12 combinaties met vormen van positief toezicht (waarvan er 2 een combinatie vormden met een preventieve toezichtsfiguur). Deze combinaties betroffen 31 toezichtsfiguren; dat betekent dat de helft van alle verwerkte positieve toezichtslijnen afkomstig is van deze combinaties. Daarbij bleken combinaties van verschillende toezichtsrelaties op grond van hetzelfde toezichtsfiguur iets vaker voor te komen dan combinaties met verschillende vormen van positief toezicht uitgeoefend op dezelfde aan toezichtonderworpenen.
3. De 150 in het onderzoek betrokken toezichtsfiguren zijn gebaseerd op 44 wetten. Slechts 16 daarvan bevatten één toezichtsfiguur. De overige 28 bevatten gezamenlijk 134 toezichtsfiguren. Ook hieruit blijkt de verwevenheid van toezichtsbepalingen.
4. Bij de verwerking bleek dat alleen bij het positieve toezicht verschillende vormen werden onderscheiden: de aanwijzing, het opleggen van een concrete verplichting en het in de plaats treden. Alleen in tabel 1 is deze uitsplitsing gegeven. Om twee redenen is deze uitsplitsing in de overige tabellen niet aangehouden: de aantallen waren per positieve toezichtsvormen doorgaans zeer klein; en zo is een betere vergelijking met preventieve en repressieve vormen van toezicht mogelijk.
5. Overigens volgt hier nogmaals een waarschuwing voor het gebruik van de resultaten. Uit tabel 1 blijkt, dat de aantallen over het algemeen vrij klein zijn, vooral de toezichtsfiguren, waarbij het waterschap de aan toezicht onderworpenen is en de figuren, waarbij het gaat om een vorm van repressief toezicht komen zo weinig voor, dat er nauwelijks een geldige uitspraak over gedaan kan worden. Dit probleem doet zich eveneens voor, voor de hierna volgende vragen, voorzover zij nauwelijks beantwoord zijn.

3. De grondslag van het toezichtsfiguur

In dit blok kwamen de volgende vragen aan de orde:

- is de regeling in werking?
- worden er elders dan in de regeling voorschriften betreffende het toezichtsfiguur gegeven?
- wordt er ten aanzien van dit toezichtsfiguur decentralisatie of deregeling overwogen?

Per vraag volgen hier de belangrijkste tabellen, indien nodig gevolgd door opmerkingen.

Tabel 2: het al dan niet in werking zijn van de regeling voor toezichtsvorm

toezichts- vorm in werking?	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
In werking	61	85	38	69	5	56	104	77
Nog niet in werking:								
- datum zeker	6	8	8	15	1	11	15	11
- datum onzeker	5	7	9	16	3	33	17	13
Totaal	72	100	55	100	9	100	136	100
Niet opgegeven	7	-	7	-	-	-	14	-

Opmerkingen:

De opmerkingen bij deze tabel dienen tevens als leesvoorbeeld voor alle volgende tabellen.

Van de onderzochte toezichtsfiguren bleken er ruim driekwart in werking; daarbij waren relatief veel preventieve toezichtsvormen.

Tabel 3: Nadere voorschriften buiten de formeel-wettelijke regeling naar toezichtsvorm.

toezichts- vorm nadere voorschriften	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Geen nadere voor- schriften	48	68	45	83	6	75	99	74
Wel elders nadere voorschriften	23	32	9	17	2	25	34	26
Totaal	71	100	54	100	8	100	133	100
Niet opgegeven	8	-	8	-	1	-	17	-

Opmerking:

Uit tabel 3 blijkt dat in één kwart van de verwerkte toezichtsfiguren elders dan in de wet nadere voorschriften betreffende het toezichtsfiguur worden gegeven; dat geldt in iets meerdere mate voor preventieve toezichtsfiguren.

Tabel 4: Wordt deregulering overwogen?

toezichts- vorm Deregu- lering	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Deregulering wordt								
- niet overwogen	54	76	51	-	5	62	110	82
- wel overwogen	17	24	4	-	3	38	24	18
Totaal	71	100	55	100	8	100	134	100
Niet opgegeven	8	-	7	-	1	-	16	-

Opmerking:

Bij uitsplitsing naar toezichtsrelatie wordt relatief vaak deregulering overwogen bij die figuren, waarbij de gemeenten aan toezicht onderworpen zijn.

Tabel 5: Wordt decentralisatie overwogen?

toezichts- vorm dec. overwogen	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Decentralisatie wordt								
- niet overwogen	59	87	52	98	6	86	117	92
- wel overwogen	8	13	1	2	1	14	10	8
Totaal	67	100	53	100	7	100	127	100
Niet opgegeven	12	-	9	-	2	-	23	-

Opmerking:

Ook hier wordt bij uitsplitsing naar toezichtsrelatie decentralisatie relatief vaak overwogen bij die figuren, waarbij de gemeenten aan toezicht onderworpen zijn.

4. Motieven en achtergronden voor het opnemen van het toezichtsfiguur in de wettelijke regeling

In dit blok is gevraagd naar de motieven achter het toezichtsfiguur. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld:

- waarom is indertijd gekozen voor het opnemen van toezicht in de wet?
- welke motieven hebben geleid tot de keuze voor dit toezichtsfiguur?
- wijken de motieven, zoals die nu in de praktijk spelen, af van de motieven die ten tijde van de inwerkingtreding van dit toezichtsfiguur golden?

We presenteren eerst alle tabellen. Daarna volgen de opmerkingen.

Tabel 6: Motieven voor het opnemen van toezicht in de wet

toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Coördinatie	5	8	17	35	-	-	22	19
Beleidsbewaking	25	40	10	20	2	33	37	32
Kwaliteit	-	-	6	12	-	-	6	5
Financieel	6	10	-	-	-	-	6	5
Rechts/belangenbesch.	1	2	-	-	-	-	1	1
Géén motieven in MvT	6	10	9	18	3	50	18	15
Grondwetartikel	8	13	3	6	-	-	11	9
Combinatie van 2 motieven	9	15	3	6	1	17	13	11
Combinatie van 3 motieven	2	3	1	2	-	-	3	3
Totaal	62	100	49	100	6	100	117	100
Niet ingevuld	17	-	13	-	3	-	33	-

Tabel 7: Motieven voor het opnemen in de wet van juist deze toezichtsfiguur

toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Coördinatie	2	8	3	17	-	-	5	10
Beleidsbewaking	3	12	3	17	4	67	10	20
Kwaliteit	4	15	1	6	-	-	5	10
Financieel	4	15	-	-	-	-	4	8
Rechts/belangenbesch.	1	4	-	-	-	-	1	2
Géén motieven in MvT	11	42	10	55	2	33	23	46
Combinatie van 2 motieven	1	4	1	6	-	-	2	4
Totaal	26	100	18	100	6	100	50	100
Niet ingevuld	53	-	44	-	3	-	100	-

Tabel 8: Wijken de huidige toezichtsmotieven af?

toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Huidige motieven								
- niet afwijkend	34	80	22	88	5	100	61	84
- wel afwijkend	9	20	3	12	-	-	12	16
Totaal	43	100	25	100	5	100	73	100
Niet ingevuld	36	-	37	-	4	-	77	-

Opmerkingen:

1. Het opnemen van toezicht in de wet wordt bij ongeveer 15% van de toezichtsfiguren niet gemotiveerd; daarnaast wordt bij ongeveer 10% van de toezichtsfiguren voor de motivering volstaan met verwijzing naar de desbetreffende grondwetsartikelen.
Waar wel een motief wordt genoemd is in het algemeen het beleidsbewakingsmotief, het voornaamste motief.
Bij preventief toezicht is dit beleidsbewakingsmotief en het financiële motief relatief vaak genoemd. Bij positieve vormen van toezicht wordt het coördinatiemotief als voornaamste motief genoemd.
2. De vraag naar de keuze voor juist dit toezichtsfiguur is maar voor één derde van de toezichtsfiguren beantwoord. Is er wel een antwoord gegeven, dan blijkt voor bijna de helft van de toezichtsfiguren geen motivering gegeven te zijn. Is er wel een motief genoemd, dan blijkt in het algemeen ook hier een beleidsbewakingsmotief het voornaamste motief te zijn.
3. Voor zover de vraag naar de huidige toezichtsmotieven is beantwoord, blijkt, dat voor het merendeel van de toezichtsfiguren de huidige motieven, zoals zij nu in de praktijk spelen, niet afwijken van de motieven die golden ten tijde van het opnemen van het toezichtsfiguur in de wet.

5. De uiterlijke kenmerken van de toezichtsfiguren

In dit blok komen de volgende vragen aan de orde.

- Hoe vaak komt dit toezichtsfiguur gemiddeld per jaar voor?
- Is de activiteit, die aan toezicht onderhevig is, verplicht, en wat is de al dan niet verplichte frequentie waarmee deze activiteit door de aan toezicht onderworpenen wordt verricht?
- Is de procedure van het uitoefenen van het toezicht geregeld?
- Wijkt de procedure, zoals die in de praktijk wordt gevolgd af van de regeling zoals die in de wet is vastgelegd?

Eerst volgen de tabellen, daarna de opmerkingen.

Tabel 9: Frequentie, waarmee dit toezichtsfiguur gemiddeld per jaar voorkomt

toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Minder dan één	13	25	7	37	3	100	23	31
Eén	2	4	-	-	-	-	2	3
2 t/m 4 keer	5	10	1	5	-	-	6	8
5 t/m 10 keer	4	8	-	-	-	-	4	5
11 t/m 20 keer	9	17	-	-	-	-	9	12
21 t/m 50 keer	2	4	1	5	-	-	3	12
51 keer en meer	10	19	1	5	-	-	11	15
In bijzondere gevallen	7	13	9	47	-	-	16	22
Totaal	52	100	19	100	3	100	74	100
Niet ingevuld	27	-	43	-	6	-	76	-

Tabel 10: Frequentie van de aan toezicht onderworpen activiteit per
aan toezicht onderworpen

toezichts- vorm Frequentie activiteit	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Verplichte frequentie								
- meer dan eens per jaar	-	-	1	3	-	-	1	1
- ééns per jaar "	4	8	3	9	-	-	7	8
- andere frequentie	-	-	1	3	-	-	1	1
Niet verplichte frequentie, gemiddeld voorkomen:								
- meer dan ééns per jaar	2	4	-	-	-	-	2	2
- ééns per jaar	1	2	1	3	-	-	2	2
- wisselend	29	55	9	26	2	40	40	43
- anders	17	32	19	56	3	60	39	42
Totaal	53	100	34	100	5	100	92	100
Niet ingevuld	26	-	28	-	4	-	58	-

Tabel 11: Het al dan niet geregeld zijn van de procedure van het toezicht en de mogelijke afwijking van de geregelde procedures in de praktijk, naar toezichtsvorm.

toezichts- vorm Procedure geregeld?	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Procedure is								
- niet geregeld	37	54	33	69	1	17	71	58
- wel geregeld	31	46	15	31	5	83	51	42
Totaal	68	100	48	100	6	100	122	100
Niet ingevuld	11	-	14	-	3	-	28	-
Procedure in praktijk is								
- niet afwijkend	25	81	14	93	5	100	44	86
- wel afwijkend	6	19	1	7	-	-	7	14
Totaal	31	100	15	100	5	100	51	100

Opmerkingen:

1. Ongeveer 30% van de onderzochte toezichtsfiguren blijkt minder dan ééns per jaar voor te komen. Daarnaast blijkt nog eens 20% van de figuren slechts in bijzondere gevallen gehanteerd te worden. Dat betekent, dat van de 74 figuren waarvoor een antwoord is gegeven ruim de helft slechts sporadisch voorkomt. Van deze 74 figuren blijken er 11 vaak te worden gebruikt: meer dan 50 keer per jaar. Hierbij gaat het relatief vaak om toezicht op gemeenten. Overige uitsplitsingen naar toezichtsrelatie is vanwege het grote aantal niet ingevulde vragenlijsten, minder relevant; bovendien zou er daarbij een vertekening plaatsvinden doordat relatief veel vragenlijsten, van toezichtsfiguren waarbij de provincie toezichtshouder is, niet zijn ingevuld.
2. Bij het preventieve toezicht blijkt één kwart van de toezichtsfiguren, waarvan vragenlijsten zijn verwerkt, minder dan ééns per jaar voor te komen. Een vijfde van de preventieve toezichtsfiguren blijkt meer dan 50 keer per jaar voor te komen.
3. Opvallend is de relatief slechte beantwoording van de vraag naar het voorkomen van positief toezicht. Opvallend daarbij is dat het merendeel van de positieve toezichtsfiguren sporadisch voorkomt: minder dan ééns per jaar of in bijzondere omstandigheden.

4. Bekijken we of de aard en de frequentie van de activiteit, die aan toezicht onderworpen is, al of niet verplicht is, dan kan uit de tabel worden afgelezen:
- dat er bij de onderzochte toezichtsfiguren relatief veel toezichtsfiguren met verplichte activiteiten zijn;
 - dat een nogal wisselende frequentie van de aan toezicht onderworpen activiteit veel voorkomt (in het totaal bij iets minder dan de helft van de onderzochte figuren);
 - dat relatief vaak het antwoord anders is gegeven. Bij de positieve toezichtsfiguren zelfs voor meer dan de helft. Dat bleek over het algemeen samen te hangen met het tijdstip van inwerking-treding van het toezichtsfiguur: nog niet in werking, of zo recent, dat er nog geen ervaringen mee zijn opgedaan.
- Uitgesplitst naar toezichtsrelatie blijkt de frequentie wisselend opvallend veel voor te komen in de relatie rijk-provincie.
5. Van de onderzochte toezichtsfiguren blijkt de procedure vaker niet dan wel geregeld te zijn. In de meeste gevallen waarin de procedure is geregeld blijkt deze in de praktijk ook te worden gevolgd. De in de praktijk afwijkende procedures blijken vooral voor te komen bij toezichtsfiguren, waarbij de gemeente aan toezicht onderworpen is.
6. De inhoudelijke kenmerken van de toezichtsfiguren.
- In dit blok zijn de volgende vragen aan de orde gekomen:
- bewijst het toezicht de procedure, de beleidsinhoud (of beide) van het aan toezicht onderworpen besluit?
 - zijn er normen of criteria, waaraan de toezichthouder zich dient te houden? Zijn deze vastgelegd in de wet en/of elders?
 - is het toezicht voorwaarde voor financiering van activiteiten van de aan toezicht onderworpen?

Eerst volgen hier de tabellen, daarna de opmerkingen.

Tabel 12: Het procedureel/dan wel inhoudelijk toetsen.

Aard v/h toezicht	toezichts-vorm		Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
- procedureel	3	4	10	23	-	-	13	11		
- beleidsinhoudelijk	38	55	31	72	3	50	72	61		
- zowel procedureel als beleidsinhoudelijk	28	41	2	5	3	50	33	28		
Totaal	69	100	43	100	6	100	118	100		
Niet ingevuld	10	-	19	-	3	-	32	-		

Tabel 13: Normen en criteria in toezichtsbepalingen

toezichts- vorm Normen	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
- géén normen	33	50	31	67	1	17	65	55
- procedure normen	8	12	7	15	-	-	15	13
- beleidsinhoudelijke normen	19	29	6	13	2	33	27	23
- prdc.- en beleidsinhoudelijke normen	6	9	2	4	3	50	11	9
Totaal	66	100	46	100	6	100	118	100
Niet ingevuld	13	-	16	-	3	-	32	-

Tabel 14: Normen en criteria elders vastgelegd

toezichts- vorm Elders normen	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
- géén normen elders	53	77	36	80	3	50	92	77
- procedure normen	9	13	6	13	1	17	16	13
- beleidsinhoudelijke normen	6	9	1	2	1	17	8	7
- proc.- en beleidsinhoudelijke normen	1	1	2	4	1	17	4	3
Totaal	69	100	45	100	6	100	120	100
Niet ingevuld	10	-	17	-	3	-	30	-

Tabel 15: Toezicht als voorwaarde voor financiering

Financie- ringsvoorwaarde	toezichts- vorm		Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Toezicht is										
- géén voorwaarde voor financiering	57	83	37	92	4	100	98	87		
- wel voorwaarde voor financiering	12	17	3	8	-	-	15	13		
Totaal	69	100	40	100	4	100	113	100		
Niet ingevuld	10	-	22	-	5	-	37	-		

Opmerkingen:

1. Van de onderzochte toezichtsfiguren is ruim de helft alleen beleidsinhoudelijk en bijna eenderde zowel procedureel als beleidsinhoudelijk. Vooral het positieve toezicht is beleidsinhoudelijk van karakter.
2. Meer dan de helft van de onderzochte toezichtsfiguren bleken geen normen voor de toezichthouder te bevatten. In bijna eenderde van de onderzochte toezichtsfiguren blijken er beleidsinhoudelijke normen vastgelegd te zijn en in ongeveer éénvijfde procedurele. Als er bij het preventief toezicht normen waren vastgelegd, dan ging het meestal om beleidsinhoudelijke normen. Bij het positieve toezicht daarentegen betrof het meestal procedurele normen.
3. In bijna een kwart van de onderzochte toezichtsfiguren bleken er ook elders normen te zijn vastgelegd; hierbij ging het iets vaker om procedurele dan om beleidsinhoudelijke normen.
4. In het merendeel van de onderzochte toezichtsfiguren blijkt toezicht geen voorwaarde te zijn voor de financiering van de aan toezicht onderworpen activiteiten. Daarbij ging het relatief vaak om relaties waarbij de gemeente aan toezicht onderworpen is.

7. Overige kenmerken

In dit blok zijn de volgende vragen aan de orde gesteld:

- welke voorschriften zijn er aan de toezichtsprocedure verbonden voor de toezichthouder;
- en welke voor de aan toezicht onderworpenen?
- zijn er beroepsmogelijkheden voor de aan toezicht onderworpenen en/of voor derden;
- hoe vaak wordt er van deze beroepsmogelijkheden gebruik gemaakt?

We geven hier eerst de tabellen weer; daarna volgen de opmerkingen.

Tabel 16: Voorschriften voor de toezichtshouder

toezichts- vorm Voorschriften voor toezichthouder	Géén voor- schrift van deze aard		Wel voor- schrift van deze aard		preventief		positief		repressief	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Voorschriften betref- fende:										
- voeren van overleg	95	80	24	20	11	9	13	11	-	-
- overleggen documen- ten	113	95	6	5	3	2	1	1	2	2
- hanteren termijnen	79	66	40	34	28	24	9	8	3	2
- horen instanties	91	76	28	24	18	15	8	7	2	2
- geven informatie	104	88	14	12	7	6	5	4	2	2
- ter inzage leggen	113	97	4	3	4	3	-	-	-	-
- anders	34	72	13	28	7	15	4	9	2	4

Tabel 17: Voorschriften voor de aan toezicht onderworpenen

toezichts- vorm Voorschriften voor toezichthouder	Géén voor- schrift van deze aard		Wel voor- schrift van deze aard		preventief		positief		repressief	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Voorschriften betref- fende:										
- voeren van overleg	102	86	17	14	11	9	6	5	-	-
- overleggen documen- ten	69	58	49	42	40	34	6	5	3	3
- hanteren termijnen	95	81	23	19	13	11	8	7	2	1
- horen instanties	112	95	6	5	6	5	-	-	-	-
- geven informatie	91	77	27	23	22	19	3	2	2	2
- ter inzage leggen	103	87	15	13	12	10	3	3	-	-
- anders	35	74	12	26	6	13	4	9	2	4

Tabel 18: BEROEPSMOGELIJKHEDEN

Beroep	toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
		abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
- beroep aan toezicht onderw. mogelijk		23	29	15	24	-	-	38	25
- beroep derden mogelijk		14	18	6	10	1	11	21	14
Totaal		79	-	62	-	9	-	150	-

Opmerkingen:

1. De tabellen 16 en 17 dienen als volgt te worden gelezen. Uit tabel 16 blijkt dat voor het voeren van overleg bij 95 toezichtsfiguren geen en bij 24 toezichtsfiguren wel voorschriften zijn gegeven. Deze 24 toezichtsfiguren zijn als volgt verdeeld over het preventieve, positieve en repressieve toezicht: 11 preventieve, 13 positieve en geen repressief toezichtsfiguur.
2. Leggen we de tabellen 16 en 17 naast elkaar dan zien we, dat:
 - de toezichthouder zich vaker aan voorschriften heeft te houden betreffende: het voeren van overleg, het hanteren van termijnen, het horen van instanties.
 - de aan toezicht onderworpenen (veel) vaker is gebonden aan voorschriften betreffende het overleggen van documenten (vooral bij het preventieve toezicht), het geven van informatie en het ter inzage leggen;
 - vooral aan de preventieve toezichtsfiguren zijn veel voorschriften verbonden, zowel voor de toezichthouder, als voor de aan toezicht onderworpenen.
3. Overigens blijkt, dat vooral bij de preventieve toezichtsfiguren nogal eens meerdere voorschriften verbonden zijn aan één toezichtsfiguur (bij bijna tweederde van de onderzochte preventieve toezichtsfiguren). Bij de positieve en repressieve figuren doet dit zich in veel mindere mate voor.
4. Het aantal toezichtsfiguren met mogelijkheden om in beroep te gaan blijkt vrij klein te zijn: van de aan toezicht onderworpenen kan dat slechts bij één kwart van de onderzochte toezichtsfiguren en voor derden bij ruim 10%. Relatief vaker blijken er beroepsmogelijkheden te zijn bij toezichtsfiguren in de relatie provincie-gemeente.
5. Op de vraag naar het aantal beroepen ingesteld door zowel de aan toezicht onderworpenen als door derden zijn zo weinig antwoorden gegeven, dat bewerking hiervan geen zin heeft.

8. Beleidslasten

In dit blok zijn vragen gesteld naar de duur van het doorlopen van de procedure zowel bij de toezichthouder als bij de onderworpen op grond van de wettelijke regels, en naar de feitelijke duur van de totale procedure in de praktijk.

Daarna zijn er schattingen gevraagd van het aantal mensdagen en van de materiële kosten die met het houden van het toezicht gemoeid zijn voor het totale aantal keren dat de toezichtsprocedure per jaar wordt toegepast.

Tenslotte is gevraagd naar de functierang van de mensen, die op het departement met de dagelijkse werkzaamheden van het toezicht op grond van het desbetreffende toezichtsfiguur zijn belast.

Vanwege de lage aantallen antwoorden kunnen hier niet voor alle vragen tabellen worden gepresenteerd. We geven daarom hierna per vraag de resultaten en opmerkingen weer.

De gegevens betreffende het al dan niet voorgeschreven zijn van een procedure en van eventuele termijnen daarbij is weergegeven in tabel 19.

Tabel 19: termijnen en procedures in wet

toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
- géén proc. in wet	24	57	18	67	-	-	42	60
- proc. in wet kent geen termijn	11	26	9	33	1	100	21	30
- proc. en termijn in wet	7	17	-	-	-	-	7	10
Totaal	42	100	27	100	1	100	70	100
Niet ingevuld	37		35		8		80	

Uit deze tabel blijkt dat van de toezichtsfiguren waarvoor een antwoord is gegeven er voor meer dan de helft geen procedure is voorgeschreven; bij bijna éénderde zijn geen termijnen voorgeschreven; en in slechts 10% van de beantwoorde toezichtsfiguren zijn procedure en termijnen opgenomen in de wet.

De vragen naar de duur van het verloop van de procedure, zowel van de wettelijke als van de procedure zoals die in de praktijk wordt gevolgd zijn in zo geringe mate beantwoord, dat hiervan geen tabel kan worden weergegeven. De enige indicaties, die kunnen worden gegeven (met de nodige voorbehouden) zijn: in de praktijk lijken de positieve "procedures" iets langer te duren dan de preventieve; de gemiddelde duur in de praktijk is ongeveer 6 maanden, waarvan er gemiddeld ongeveer 4 worden besteed aan het verloop van de procedure bij de toezichthouder.

De vraag naar de beleidslasten heeft zo weinig antwoorden opgeleverd, dat het geven van een tabel hier geen zin heeft. De antwoorden die zijn gegeven betroffen over het algemeen structurele en incidentele werkzaamheden (ongeveer in dezelfde mate), vooral verbonden aan het preventieve toezicht. In de lasten voor de aan toezicht onderworpenen bleek nog minder inzicht te bestaan.

Tenslotte is gevraagd naar de functie-rang van degenen die met de dagelijkse werkzaamheden ten behoeve van het toezichtsfiguur ten departemente zijn belast.

De gegevens treft u aan in tabel 20.

Tabel 20: Functierang van "toezichthouders"

toezichts- vorm	Preventief		Positief		repressief		totaal	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
functierang van toezichthouders								
- schaal 7 t/m 9	9	20	1	6	-		10	16
- schaal 10 t/m 12	29	64	13	81	2	100	44	70
- anders	7	16	2	13	-		9	14
Totaal	45	100	16	100	2	100	63	100
Niet ingevuld	34		46		7		87	

9. Beleidsvarianten

Hier is gevraagd naar de effecten van de verschillende varianten op het functioneren van de toezichtsfiguur.

Het materiaal biedt op zich onvoldoende aanknopingspunten om binnen redelijke termijn tot een verantwoorde weergave te komen. Een aantal varianten is overigens wel geëffectueerd.

Verschillen tussen de bijlagen 2, 11 en 12 en de in de enquête
verwerkte toezichtsfiguren

Niet voor toetsing in aanmerking komende toezichtsfiguren die wel in de enquête zijn betrokken:

Preventief toezicht:

208 Gemeentewet artt. 228 en 228a

512 Keurenwet art. 4

543 Grondwaterwet artt. 11.3, 15.1, 16.2, 17.2, 21.2

912 Destructiewet art. 18.1

917 Drank- en horecawet art. 16.5

Repressief toezicht:

511 Keurenwet art. 19

518 Waterstaatswet 1900 art. 22 e.v.

555 Waterschapswet artt. 5.9 en 5.10

Niet in de enquête betrokken toezichtsfiguren wegens te late
inzending.

Rompwet instellingen van weldadigheid

artt. 3.2, 4.1, 27.3

Waterstaatswet 1900 artt. 36, 38.3, 39, 66.2

PREVENTIEF TOEZICHT IN DE ONTWERP GEMEENTEWET

Titel V het toezicht op het bestuur van de gemeente

Hoofdstuk XVIII Voorafgaand toezicht

Artikel 253

Besluiten van gemeentebesturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij de wet of bij provinciale verordening bepaalde gevallen.

Artikel 254

De goedkeuring van een besluit van het gemeentebestuur kan noch voor bepaalde tijd of onder voorwaarden worden verleend, noch worden ingetrokken.

Artikel 255

De goedkeuring kan niet gedeeltelijk worden verleend, tenzij aard en inhoud van het besluit zich daartegen niet verzetten.

Artikel 256

1. Gedeeltelijke goedkeuring en onthouding van goedkeuring geschieden bij een met redenen omkleed besluit.
2. Tot gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring wordt niet overgegaan dan nadat het gemeentebestuur gelegenheid tot overleg is geboden.

Artikel 257

1. De beslissing omtrent een besluit dat aan goedkeuring van gedeputeerde staten is onderworpen, wordt genomen en aan het gemeentebestuur meegedeeld binnen drie maanden na de verzending ter goedkeuring.
2. Gedeputeerde staten kunnen hun beslissing eenmaal voor ten hoogste drie maanden verdagen.
3. De goedkeuring wordt geacht te zijn verleend, indien binnen de in het eerste lid genoemde termijn geen beslissing of geen besluit tot verdaging, dan wel binnen de termijn waarvoor de beslissing is verdaagd, geen beslissing aan het gemeentebestuur is verzonden.

Artikel 258

Tegen de beslissing van gedeputeerde staten kan het gemeentebestuur binnen een maand na verzending bij de Kroon beroep instellen.

Artikel 259

1. Een besluit dat aan goedkeuring bij koninklijk besluit is onderworpen, wordt aan gedeputeerde staten gezonden, die het binnen zes weken na de verzending, vergezeld van hun advies, doen toekomen aan Onze Minister wie het aangaat.
2. De Kroon beslist omtrent het besluit binnen drie maanden nadat het door gedeputeerde staten aan Onze Minister wie het aangaat is verzonden.
3. De Kroon kan haar beslissing eenmaal voor ten hoogste zes maanden verdagen.
4. Een voordracht tot onthouding van goedkeuring wordt gedaan door of mede door Onze Minister.
5. Onthouding van goedkeuring geschiedt niet, dan nadat de Raad van State is gehoord. De toepassing van artikel 256, tweede lid, vindt in dat geval plaats voordat het ontwerp-besluit bij de Raad van State ter overweging wordt gebracht. Artikel 26, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 260

Indien voor besluiten van gemeentebesturen een andere vorm van voorafgaand toezicht dan goedkeuring is voorgeschreven, zijn de artikelen 254 tot en met 259 van overeenkomstige toepassing.

Titel V. Het toezicht op het bestuur van de gemeente

Inleiding

In deze titel is een aantal algemene voorschriften bijeengebracht die het toezicht op de gemeentebesturen betreffen. De titel heeft dezelfde strekking als hoofdstuk XVI van de Provinciewet. Evenals in dat hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen betreffende goedkeuring, schorsing en vernietiging van besluiten. De bemoeienis van rechterlijke instanties en administratiefrechtelijke beroepsorganen met gemeentelijke bestuursactiviteiten, die ook wel als toezicht op het gemeentebestuur wordt aangemerkt doch die primair op rechtsbescherming van de individuele burger is gericht, valt buiten het bestek van deze titel.

De toezichtsprocedure voor strafverordeningen is niet in deze titel opgenomen. Aangezien deze procedure nauw is verweven met de bekendmaking van verordeningen heeft zij een plaats gekregen in hoofdstuk X. Het samenbrengen van de toezichtsbepalingen in een afzonderlijke titel heeft als voornaamste motief, dat de bepalingen een algemene gelding hebben, zowel in de autonome sfeer als op het terrein van het medebewind. Alleen in uiterste noodzaak en alsdan uitdrukkelijk en gemotiveerd zal de bijzondere wetgever van deze algemene bepalingen kunnen afwijken.

Bij de wet van 15 december 1966 (Stb. 564) tot wijziging van de gemeentewet werden in de regeling inzake schorsing en vernietiging reeds verschillende verbeteringen aangebracht, die in hoofdzaak waren ontleend aan het in 1950 verschenen rapport van de Commissie van advies inzake verhoogde rechtsbescherming (commissie-De Monchy), terwijl tevens rekening werd gehouden met de redactie van de overeenkomstige bepalingen van de Provinciewet. De voorstellen van de Commissie-De Monchy, die het goedkeuringsrecht betroffen, zijn, voor zover ze niet reeds bij de genoemde partiële wetswijziging zijn gerealiseerd, bij de voorbereiding van deze titel nader onder ogen gezien. Tevens is daarbij aandacht gegeven aan de beschouwingen van de door de Vereniging voor Administratief Recht ingestelde Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, die in 1973 een vierde, bijgewerkte druk van haar bekende rapport het licht deed zien. Voor algemene beschouwingen over het toezicht op de gemeentebesturen wordt verwezen naar paragraaf 2.4. van het algemeen deel van deze toelichting.

Hoofdstuk XVIII Voorafgaand toezicht

Artikel 253

Zoals in paragraaf 2.4.9 van het algemeen deel van de toelichting reeds is vermeld, is deze bepaling ontleend aan het voorschrift van artikel 132, derde lid van de Grondwet. Daarbij is ten opzichte van het Grondwetsartikel in zoverre een beperking aangebracht dat de woorden "of krachtens" zoals die in het Grondwetsartikel voorkomen, hier niet zijn overgenomen. Wij hebben dit gedaan omdat het ter bescherming van de gemeentelijke beleidsvrijheid gewenst is dat de gevallen waarin gemeentelijke besluiten aan preventief toezicht mogen worden onderworpen in de wet zelf worden genoemd. In het artikel wordt behalve de wet ook de provinciale verordening genoemd om daarmee duidelijk te maken dat ook op grond van deze verordeningen - zoals ook thans reeds het geval is - preventief toezicht op de gemeenten kan worden uitgeoefend. Bij het begrip voorafgaand toezicht moet worden gedacht aan figuren als goedkeuring, toestemming, ontheffing, machtiging en verklaring van geen bezwaar.

Artikelen 254-260

Zowel in als buiten de gemeentewet komen bepalingen voor waarin besluiten van gemeentebesturen aan hogere goedkeuring - meestal die van gedeputeerde staten - worden onderworpen. Deze bepalingen komen uiteraard niet voor vervanging door een algemeen voorschrift of voor bijeenbrenging in één wetshoofdstuk in aanmerking. Er kunnen echter zeer wel algemene voorschriften worden geformuleerd betreffende de wijze waarop het goedkeuringsrecht in alle gevallen behoort te worden uitgeoefend.

Bovendien kunnen algemene wettelijke regels betreffende het beroep op de Kroon tegen de beslissing van gedeputeerde staten inzake de goedkeuring worden gegeven.

Doordat zij in de gemeentewet zelf en in andere wetten veelvuldig van overeenkomstige toepassing worden verklaard, hebben de artikelen 230-232, 235 en 236 van de huidige gemeentewet, die betrekking hebben op de goedkeuring door gedeputeerde staten van de besluiten van de gemeentebesturen betreffende bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen, feitelijk reeds een zekere algemene gelding verkregen. Deze bepalingen zijn dan ook in dit hoofdstuk tot uitgangspunt genomen. Voorts is in het hoofdstuk gestalte gegeven aan enkele algemene beginselen van goedkeuringsrecht, die in de Provinciewet reeds uitdrukkelijk zijn neergelegd en tot dusver in het gemeenterecht als regels van ongeschreven recht in acht werden genomen. Naast de goedkeuring komen ook andere vormen van voorafgaand toezicht in de wetgeving voor zoals de toestemming, de ontheffing, de machtiging en de verklaring van geen bezwaar. De voorschriften die dit hoofdstuk bevat met betrekking tot de goedkeuring zijn op deze vormen van voorafgaand toezicht van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 260.

In haar commentaar op het voorontwerp van de Werkgroep herziening gemeentewet stelt de VNG, dat het aanbeveling verdient te bepalen dat de intrekking van een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, geen goedkeuring behoeft, tenzij uit de wet het tegendeel blijkt. De VNG doelt hierbij zowel op autonome als krachtens medebewind genomen besluiten.

In haar in 1961 uitgebrachte rapport formuleerde de Commissie Territoriale Decentralisatie een aantal richtlijnen ter beperking van de bemoeienis van het hoger gezag met de lagere overheid. Een van die richtlijnen luidde als volgt: "Tenzij gewichtige belangen zich ertegen verzetten, behoort een lager orgaan dat, zonder daartoe door de wet verplicht te zijn, een bepaalde regeling heeft getroffen, zonder goedkeuring van het hoger gezag bevoegd te zijn deze regeling weer in te trekken, ook indien de regeling bij haar totstandkoming aan goedkeuring van hoger gezag was onderworpen.

Ook de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht (Commissie ABAR) wijdt in de vierde druk van haar rapport een beschouwing aan deze problematiek (het zgn. actus contrarius-beginsel;

pag.112-114). De Commissie is, mede gelet op de jurisprudentie ter zake, van oordeel, dat niet in zijn algemeenheid kan worden gezegd, dat voor de intrekking van een besluit dezelfde formele vereisten gelden als voor het besluit zelf. Op een wijziging van een besluit is naar haar oordeel het actus contrarius-beginsel wèl van toepassing. De Commissie acht het van belang, dat de wetgever zich bij de voorbereiding van nieuwe wettelijke regelingen er telkens rekenschap van geeft, in hoeverre de aan een beschikking zelf te stellen waarborgen ook dienen te gelden voor wijziging en intrekking. Met deze conclusie van de Commissie kunnen wij instemmen.

Iets anders is of de Gemeentewet een algemene, ook voor de medebewindswetgeving geldende bepaling zou moeten bevatten van de strekking zoals door de VNG bedoeld. Wij achten dit ongewenst. Of het actus contrarius-beginsel geldt voor de intrekking van besluiten, is een algemeen administratiefrechtelijk vraagstuk dat niet alleen op het goedkeuringsvereiste betrekking heeft. Voor het antwoord op deze vraag dient de strekking van het in te trekken besluit mede bepalend te zijn. Wel zijn wij van mening, dat in het algemeen, indien een besluit van het gemeentebestuur aan goedkeuring is onderworpen, voor de intrekking van dat besluit niet het goedkeuringsvereiste geldt. Er kunnen echter redenen zijn om van dat beginsel af te wijken. In dat geval verdient het aanbeveling, dat de wet dit uitdrukkelijk aangeeft. Voorbeelden hiervan zijn voor wat betreft de autonomie het afschaffen van gemeentelijke belastingen (artikel 217, eerste lid, jo. 215) en voor wat betreft het medebewind het intrekken van bestemmingsplannen (art. 35 Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Artikel 254

Deze bepaling komt globaal genomen overeen met artikel 161 van de Provinciewet. Zoals ook elders in dit ontwerp wordt "gemeentebestuur" gebezigd als collectieve term voor de gemeentelijke organen. Onder gemeentebestuur kunnen dus ook worden verstaan commissies en ambtenaren indien aan hen bestuursbevoegdheden zijn overgedragen. Deze bepaling leidt er dus toe, dat, indien voor het nemen van een besluit door de raad of door het college van burgemeester en wethouders een goedkeuring door gedeputeerde staten vereist is, een dergelijke goedkeuring ook nodig is, indien een commissie of een ambtenaar ingevolge delegatie een zodanig besluit heeft genomen.

Het bepaalde in artikel 217, tweede lid, - op grond waarvan de Kroon bij goedkeuring van een besluit van de raad tot het instellen van een gemeentelijke belasting een termijn daarvoor kan stellen indien de raad dat niet heeft gedaan - houdt geen afwijking in van deze bepaling. Dat artikel heeft immers geen betrekking op een goedkeuring voor een bepaalde termijn, maar regelt naast de goedkeuring van een raadsbesluit de werkingsduur ervan.

De Commissie-ABAR besteedt in haar rapport aandacht aan de figuur van de voorwaardelijke goedkeuring en concludeert tot de ongeoorloofdheid daarvan, ongeacht of de voorwaarde een ontbindend of opschortend karakter heeft dan wel als verplichtend voorschrift beschouwd kan worden. Met deze conclusie kan worden ingestemd. Op grond hiervan is ook de voorwaardelijke goedkeuring verboden.

Artikel 255

Ook in dit artikel wordt een in het algemeen in de praktijk reeds in acht genomen regel van goedkeuringsrecht vastgelegd. Het artikel is ontleend aan artikel 162 van de Provinciewet, zij het dat duidelijkheidshalve daaraan in navolging van de Commissie-ABAR is toegevoegd, dat niet alleen de aard maar ook de inhoud van het besluit zich tegen gedeeltelijke goedkeuring kan verzetten.

Het in het artikel vermelde criterium zal in de praktijk een nadere omlijning moeten verkrijgen. In het algemeen kan worden gezegd, dat voor splitsing van een besluit in een goed te keuren en een niet goed te keuren gedeelte geen plaats is, indien het besluit als ondeelbaar moet worden beschouwd, waarbij de bedoeling van het betreffende orgaan mede een rol kan spelen. Op deze plaats kan er reeds op worden gewezen dat indien gedeputeerde staten een gedeeltelijke goedkeuring overwegen, gelegenheid moet worden geboden aan het gemeentebestuur tot overleg. Dit wordt in artikel 256 voorgeschreven. In dat overleg kan dan de kwestie van deelbaarheid van het besluit een afzonderlijk discussiepunt vormen naast de vraag of onthouding van goedkeuring aan een deel van het besluit gerechtvaardigd is.

Artikel 256

Ofschoon het bijna als vanzelfsprekend kan worden beschouwd, dat het hogere orgaan bij gehele of gedeeltelijke onthouding zijn beslissing motiveert, is deze bepaling, vooral omdat zij het karakter heeft van een waarborg voor de gemeentebesturen, gehandhaafd. Uit het artikel, dat niet alleen betrekking heeft op (gehele of gedeeltelijke) onthouding van goedkeuring maar ook op gedeeltelijke goedkeuring, volgt dat in geval van gedeeltelijke goedkeuring zowel de splitsing van het ter goedkeuring ingezonden besluit als weigering van goedkeuring van het betreffende deel van het besluit dient te worden gemotiveerd.

Een ander vereiste dat voortvloeit uit het zorgvuldigheidsbeginsel is, dat met het gemeentebestuur overleg wordt gepleegd indien gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring wordt overwogen. Het gemeentebestuur wordt daardoor in de gelegenheid gesteld het toezichthoudend orgaan van de juistheid van het genomen besluit te overtuigen dan wel naar aanleiding van de bezwaren van het toezichthoudend orgaan het besluit in heroverweging te nemen.

Artikel 257

In dit artikel is de inhoud van de artikelen 230 en 231 van de huidige gemeentewet gecombineerd. In afwijking van het bepaalde in eerstgenoemd artikel wordt voorgesteld als aanvangstijdstip van de termijn van drie maanden vast te stellen dat van verzending van het besluit aan gedeputeerde staten. Onder de dag van aanbieding wordt blijkens de jurisprudentie verstaan de dag, waarop gedeputeerde staten het besluit ontvangen. Aangezien dit tijdstip niet altijd aan het gemeentebestuur exact bekend is, verdient het aanbeveling het tijdstip van verzending als uitgangspunt te nemen. Het bezwaar dat hiertegen van de zijde van het Interprovinciaal Overleg is gevoerd, te weten dat er problemen kunnen rijzen met betrekking tot het vaststellen van de verzenddatum,

kunnen wij niet delen. De verzenddatum pleegt in de wetgeving vrij algemeen bepalend te zijn voor het ingaan van bijvoorbeeld beroepstermijnen. Mochten deze problemen zich voordoen doordat een gemeentebestuur geen verzenddatum heeft vermeld, dan zal die datum uit het stempel van ontvangst zijn af te leiden.

Bij de regeling van de mogelijkheid tot verdagen is er rekening gehouden met het in artikel 256 voorgeschreven overleg. Met het oog daarop hebben gedeputeerde staten het recht de verdagingstermijn met drie maanden te verlengen. Aangenomen wordt dat het overleg binnen die periode kan leiden tot een voldoende inzicht van gedeputeerde staten in de bezwaren, die naar het oordeel van het gemeentebestuur verbonden zijn aan gedeeltelijke goedkeuring of onthouding van goedkeuring.

Artikel 258.

In de voorgestelde redactie is het gemeentebestuur tot de instelling van beroep gerechtigd. Ingevolge de bepalingen in hoofdstuk XI en XII betreffende de relatieve competentie van de raad en het college van burgemeester en wethouders, is de raad in deze gevallen het bevoegd orgaan. De raad kan deze bevoegdheid wel overdragen aan burgemeester en wethouders. Er is van afgezien het recht om beroep in te stellen uitsluitend toe te kennen aan het orgaan welks besluit aan goedkeuring onderworpen is, o.m. omdat dit met zich zou kunnen brengen dat dan commissies en ambtenaren aan wie bestuursbevoegdheden zijn overgedragen, hiertoe zelfstandig zouden kunnen overgaan.

Er is gekozen voor Kroonberoep in plaats van Arob-beroep omdat de derde richtlijn van de "Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep of beroep op de Kroon" (Staatscourant 23.3.1981, nr. 56) zegt, dat het de voorkeur verdient de beslissing over de verantwoordelijkheid voor of de inhoud van het beleid waarbij alleen overheidsorganen betrokken zijn, op te dragen aan een hoger bestuursorgaan, terwijl in hoogste instantie hierover de Kroon kan oordelen.

In een aantal reacties op het voorontwerp van de Werkgroep herziening gemeentewet wordt de vraag gesteld, waarom niet een beroepsrecht is toegekend aan derde-belanghebbenden. Dat wij, ook in het onderhavige ontwerp, geen beroepsrecht voor derde-belanghebbenden tegen de beslissing omtrent goedkeuring hebben willen creëren is ingegeven door de volgende overwegingen. Indien het onderliggende besluit van het gemeentebestuur een beschikking in de zin van de Wet Arob is, is tegen de goedkeuringsbeslissing eveneens Arob-beroep mogelijk. Het treffen van een aanvullende voorziening voor derde-belanghebbenden is dan niet nodig. Indien tegen het onderliggende besluit van het gemeentebestuur geen Arob-beroep mogelijk is, is er naar ons oordeel ook geen aanleiding de derde-belanghebbende de mogelijkheid van beroep tegen de goedkeuringsbeslissing te geven. In die gevallen gaat het immers bijvoorbeeld om een rechtshandeling naar burgerlijk recht of een besluit van algemene strekking, waartegen - buiten het geval van goedkeuring - óók geen beroep openstaat voor derde-belanghebbenden.

Artikel 259

Zoals in het algemeen deel is uiteengezet, zal het sporadisch voorkomen dat een gemeentelijk besluit onderworpen wordt aan goedkeuring bij koninklijk besluit. In het algemeen kan goedkeuring, indien nodig,

het beste aan gedeputeerde staten worden opgedragen omdat zij het dichtst bij de gemeente staande gezag zijn. In de gevallen waarin echter goedkeuring bij koninklijk besluit geboden is, kunnen wel enkele algemene regels worden gesteld die naast de regels van de artikelen 254-256, van belang zijn voor een juiste toepassing van het goedkeuringsrecht door de Kroon. In dit artikel zijn die regels geformuleerd.

Evenmin als bij de beslissing door de Kroon omtrent provinciale besluiten (artikel 164 van de Provinciewet) is het hier gewenst de Kroon aan een fatale termijn te binden. Reeds de omstandigheid, dat onthouding van goedkeuring eerst na raadpleging van de Raad van State kan geschieden, verzet zich hiertegen. Anderzijds verdient het aanbeveling door het stellen van een termijn van orde de Kroon tot bespoediging van haar beslissing aan te sporen; ook de verplichting een verdaging van de beslissing te publiceren draagt hiertoe bij. In de voorgestelde opzet hebben gedeputeerde staten, wier advies uit bestuurlijk oogpunt bij de oordeelsvorming door de Kroon in het algemeen niet zal kunnen worden gemist, zes weken de tijd om zich uit te spreken. Daarna wordt de Kroon een termijn van drie maanden gegund om tot een beslissing te komen. Indien de Raad van State wordt ingeschakeld, zal deze termijn echter veelal niet voldoende zijn. Alsdan kan de Kroon door verdaging de beslissingstermijn met ten hoogste zes maanden verlengen. In verband met de reeds eerder besproken gewenste coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken ter bevordering van een goed functioneren van de gemeenten, is voorgeschreven dat een voordracht tot een (gedeeltelijk) afwijzende beslissing door of met medewerking van de Minister van Binnenlandse Zaken moet worden gedaan.

De toepasselijkverklaring van artikel 26, tweede lid, en daarmee ook van artikel 62 van de Wet op de Raad van State, houdt, evenals dat in artikel 271, derde lid, van de huidige gemeentewet voor gemeentelijke belastingverordeningen is voorgeschreven, in, dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur is belast met de voorbereiding van het door de Raad van State uit te brengen advies. Deze procedure vormt een extra waarborg voor de gemeente en is reeds om die reden van belang.

Artikel 260

De bijzondere wetgeving kent verschillende vormen van preventief toezicht die sterke gelijkenis tonen met de goedkeuring. Het is uit een oogpunt van duidelijkheid voor de burgers en de gemeenten gewenst dat de wetgever zich niet onnodig van verschillende vormen bedient voor dezelfde figuur. Waar mogelijk zou als vorm van preventief toezicht gekozen moeten worden voor de goedkeuring. De bepalingen van hoofdstuk XVIII zijn, zoals hierboven al is gezegd, mede van toepassing op goedkeuring ingevolge medebewindswetgeving. In artikel 255 zijn de bepalingen van dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing verklaard op andere vormen van preventief toezicht zoals toestemming, ontheffing, machtiging en verklaring van geen bezwaar. Aldus wordt reeds enige uniformering ten aanzien van de verschillende vormen van preventief toezicht bewerkstelligd. Uiteraard kan de wetgever van het bepaalde in dit hoofdstuk afwijken, doch een dergelijke afwijking dient uitdrukkelijk en gemotiveerd te geschieden.

Vormen van toezicht

Hogere overheden kunnen ingevolge artikel 132 van de Grondwet bij of krachtens wet de bevoegdheid krijgen opgedragen om toezicht uit te oefenen op lagere overheden.

Artikel 132 onderscheidt daarbij tussen twee soorten toezicht: preventief en repressief (artikel 132 lid 2 en 3 respectievelijk lid 4).

Naast repressief en preventief toezicht vindt ook positief toezicht plaats. Onder positief toezicht wordt verstaan een gebiedende vorm van beleidsinhoudelijk optreden van het hogere orgaan.

Aangezien bij preventief toezicht overeenkomstige besluiten van alle gelijksoortige lagere overheden getoetst worden, spreekt men in dat geval van structureel toezicht. Positief en repressief toezicht hebben slechts een incidentele werking.

Uit het oogpunt van heroverweging is het van belang dat met preventief toezicht, gelet op het structurele karakter ervan, de meeste beleidslasten zijn verbonden.

In de praktijk kan het uitoefenen van preventief toezicht in belangrijke mate leiden tot extra en "dubbel" werk omdat de verleiding groot is beleid inhoudelijk gedetailleerd te toetsen, waarbij nogal eens criteria worden aangelegd die niet rechtstreeks samenhangen met het belang dat de toezichthouder bij het beleid heeft of denkt te hebben.

Uit de werkdefinitie volgen de volgende voor het heroverwegingsonderzoek van belang zijnde vormen van toezicht:

- 1 repressief toezicht;
 - schorsing;
 - vernietiging;
- 2 positief toezicht;
 - aanwijzing of uitnodiging;
 - concrete verplichting;
 - in de plaats treden van een lager orgaan;
- 3 preventief toezicht;
 - goedkeuring;
 - verklaring van geen bezwaar.

Van deze vormen wordt hierna een korte beschrijving gegeven.

Repressief toezicht

Op grond van artikel 132 lid 4 van de Grondwet kunnen in de toekomst alle besluiten van provincies en gemeenten worden vernietigd wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 134 lid 3 treft een overeenkomstige regeling ten aanzien van besluiten van waterschappen. Momenteel zijn de bepalingen van Provincie- en gemeentewet nog van kracht die spreken van strijd met de wet of het algemeen belang (in de Grondwet is bepaald dat de huidige wetgeving van kracht blijft, maar dat de formuleringen moeten worden aangepast).

- Schorsing

Schorsing beoogt de werking van besluiten op te schorten totdat een definitief oordeel kan worden geveld. Schorsing is met name van belang indien de uitvoering van een besluit onomkeerbare "schade" teweeg brengt. De schorsing is een aanloopfase voor de vernietiging.

- Vernietiging

Vernietiging is de algemene bevoegdheid van de Kroon om besluiten van de lagere organen hun rechtsgeldigheid te ontnemen.

Het is een zwaar instrument dat door de eisen die de toepassing van deze toezichtsvorm begeleiden (een redelijke termijn, strijd met het recht of het algemeen belang) betrekkelijk zelden voorkomt.

Positief toezicht

Positief toezicht biedt de hogere overheid de mogelijkheid om daadwerkelijk beleid te stellen in de plaats van beleid van de lagere overheden. Positief toezicht wordt uitgeoefend indien de lagere overheid niet wil overgaan tot vaststelling of wijziging van een plan of verordening, waartoe deze op grond van medebewind wel is verplicht.

Positief toezicht zet voor dat deel waarop dat is gericht de beleidsvrijheid van de lagere overheid opzij. Met andere woorden de mate van beïnvloeding is maximaal.

Doordat de hogere overheid hier zelf beleid moet formuleren is plaatselijke kennis noodzakelijk. Dit legt een drempel voor de toepassing van positief toezicht, dat slechts incidenteel plaats vindt, maar als stok achter de deur goede diensten bewijst.

- Aanwijzing of uitnodiging

Een uitnodiging gaat in bepaalde gevallen vooraf aan een aanwijzing. De aanwijzing is een bindend besluit van de hogere overheid dat de lagere overheid moet navolgen. Mogelijkheden om de aanwijzing af te dwingen, zijn zowel in de algemene taakverwaarlozingsartikelen van Provincie- en gemeentewet geregeld als in specifieke "in de plaattstreding van" bepalingen in de wet.

De aanwijzing wordt gehanteerd indien de lagere overheid de belangen van de hogere overheid onvoldoende in besluiten laat doorwerken.

- Concrete verplichting opleggen.

Het opleggen van een concrete verplichting heeft tot doel te (laten) voorzien in die gevallen waarin de lagere overheden in gebreke blijven.

Wordt een dergelijke verplichting niet nageleefd dan kan de toezichthouder op grond van een "in de plaattstreding van"-artikel zelf voor de lagere overheid een besluit nemen.

Er is materieel gezien geen groot verschil tussen de aanwijzing en de concrete verplichting.

- In de plaats treden van.

In geval lagere overheden in de uitoefening van een taak in gebreke blijven, dan kan de toezichthouder in de plaats van die lagere overheden besluiten nemen. Deze vorm van toezicht wordt in het algemeen als tweede stap in het toezichtsproces gehanteerd.

Om die reden wordt zij zelden toegepast, en wel met name in die gevallen waarin lagere organen (principieel) weigeren een bepaalde voorziening te treffen.

Het preventieve toezicht.

Preventief toezicht is alleen toelaatbaar in die gevallen waarin sprake is van tegenstrijdige belangen, de effecten van beleid in belangrijke mate grensoverschrijdend zijn en/of het beleid op hoger niveau nog onvoldoende is uitgekristalliseerd. In dit laatste geval zal het toezicht slechts tijdelijk zijn toegestaan.

- Goedkeuring

De goedkeuring is de meest voorkomende toezichtsvorm. Zij grijpt diep in in het besluitvormingsproces van de lagere overheden, immers besluiten kunnen niet in werking treden voordat goedkeuring is verkregen.

De goedkeuring betreft alle overeenkomstige besluiten van lagere overheden, in tegenstelling tot de eerder behandelde toezichtsvormen die op incidentele besluiten worden toegepast.

De met goedkeuring verbonden beleidslasten zijn betrekkelijk hoog, enerzijds door het vele en vaak dubbele werk dat ermee gemoeid is, anderzijds doordat in de besluitvorming op de goedkeuring wordt vooruitgelopen, waardoor de besluiten bezien vanuit de lagere overheid sub-optimaal kunnen zijn.

- De verklaring van geen bezwaar.

De verklaring van geen bezwaar schept voor de lagere organen de bevoegdheid tot het nemen van rechtsgeldige besluiten. Zij wordt vooral in de ruimtelijke ordening toegepast. Toetsing van beleidsvoornemens aan het beleid van de toezichthouder ligt aan de verklaring ten grondslag.

Bezwaren tegen de verklaring van geen bezwaar zijn dat deze aanleiding kan zijn tot het afwentelen van verantwoordelijkheid. Wordt een niet uitgewerkt concept van een besluit beoordeeld, dan is geenszins duidelijk waartegen geen bezwaar bestaat. Wordt er een compleet uitgewerkt concept-besluit beoordeeld, dan kan beter een gewone goedkeuringsprocedure worden gevolgd.

Conclusies.

Repressief toezicht is algemeen van kracht.

Aanvullend positief en repressief toezicht behoeft nadere motivering. Omdat repressief en positief toezicht op besluiten van individuele gemeenten incidenteel wordt toegepast zijn de beleidslasten daarvan gering in verhouding tot de met de integrale toepassing van de goedkeuring verbonden beleidslasten. De goedkeuring is immers op alle overeenkomstige besluiten van provincies, gemeenten en waterschappen van toepassing.

De beleidslasten verbonden met de verschillende vormen van positief toezicht zijn per toepassing zeer hoog, maar deze vorm van toezicht wordt slechts incidenteel toegepast.

De aan de verklaring van geen bezwaar klevende nadelen in de vorm van hogere beleidslasten en van de mogelijkheid tot afwenteling van verantwoordelijkheid zijn dusdanig dat in voorkomende gevallen zoveel mogelijk de voorkeur aan goedkeuring moet worden gegeven.

Toetsingskader voor het heroverwegingsonderzoek Toezicht

Inhoud

1. Inleiding
2. Toezicht, een bestuursinstrument
 - 2.1 Toezicht, een bestuursinstrument te midden van andere
 - 2.2 Toezicht en de bevoegdhedenverdeling tussen overheden
 - 2.3 Doelstellingen van toezicht
3. Beoordeling van de motieven
 - 3.1 Coördinatiemotief
 - 3.2 Beleidsbewakingsmotief
 - 3.3 Kwaliteitsbewakingsmotief
 - 3.4 Financiële motief
 - 3.5 Rechts- en belangenbeschermingsmotief
4. Alternatieven voor preventief toezicht
 - 4.1 Handhaven van bestaande toezicht
 - 4.2 Wettelijk geregelde beleidsnormering
 - 4.3 Normering van toezichtsgedrag
 - 4.4 Preventief toezicht met termijnstelling
 - 4.5 Positief toezicht
 - 4.6 Mededelingsplicht
 - 4.7 Geschillenbeslechting
 - 4.8 Opheffen van toezicht zonder meer

Toetsingskader voor het heroverwegingsonderzoek Toezicht

1. Inleiding

Het toetsingskader dat hieronder zal worden beschreven heeft tot doel een leidraad te bieden bij het toetsen van bestaande toezichtsfiguren in de wetgeving en bij het instellen van nieuwe toezichtsfiguren.

In paragraaf 2 zal een afbakening van het begrip toezicht worden gegeven waarbij zal worden aangegeven wat de plaats van het bedoelde toezicht is in het geheel van de bestuurlijke verhoudingen. Tevens zal in deze paragraaf worden ingegaan op de vraag naar de doelstelling van toezicht en wordt een indeling gepresenteerd naar soorten toezichtsdoelen, ook wel motieven genoemd.

In paragraaf 3 zal een beoordeling van de motieven voor toezicht plaatsvinden. Hiertoe zullen deze motieven afzonderlijk worden besproken tegen de achtergrond van een aantal algemene noties inzake de bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

In paragraaf 4 zal worden ingegaan op de mogelijkheid van het kiezen van alternatieve instrumenten voor het preventieve toezicht.

2. Toezicht, een bestuursinstrument

2.1 Toezicht, een bestuursinstrument te midden van andere.

De relatie tussen overheden wordt bepaald door de bevoegdheden van de verschillende overheden en de instrumenten die zij hebben om invloed op elkaars beleid uit te oefenen. Toezicht is een bestuursinstrument te midden van andere zoals planning, informatieverplichtingen of -rechten. In het verkeer tussen overheden is er ten aanzien van het uitoefenen van één bevoegdheid vaak sprake van meerdere bestuursinstrumenten, die onderling samenhangen en elkaar versterken of verzwakken.

De hieronder gevolgde werkwijze waarbij één van die instrumenten, namelijk het toezicht, uit dit geheel wordt gelicht, draagt het risico in zich dat geen recht wordt gedaan aan de samenhang. Bij de concrete toetsing van het toezicht zal de "omgeving" van het toezicht derhalve steeds in de beschouwing moeten worden betrokken. Met name wanneer de mogelijke alternatieven aan de orde zijn is het geheel van relaties in de bestuurlijke verhoudingen van belang.

Redenen waarom, ondanks bezwaren, toch wordt gekozen voor een afzonderlijke aanpak van dit bestuursinstrument zijn, dat het beschouwen van het totaalinstrumentarium in één keer een te omvangrijke en onoverzichtelijke probleemformulering met zich zou brengen en dat een dergelijke grootscheepse aanpak overlappingen te zien zou geven met andere heroverwegingswerkgroepen en -rondes. In de keuze van de definities van de diverse bestuursinstrumenten is getracht dergelijke overlappingen reeds in de definitiefase te voorkomen.

Dit heeft voor wat betreft toezicht geresulteerd in de volgende (beperkte) definitie.

Toezicht is:

- a. een bij of krachtens de wet gegeven recht of plicht van een hoger bestuursorgaan een besluit te nemen met betrekking tot de rechtskracht van besluiten van een lager bestuursorgaan; (goedkeuring; verklaring van geen bezwaar; schorsing; vernietiging);
- b. het recht van het hogere bestuursorgaan om het lagere bestuursorgaan te verplichten een besluit te nemen, danwel zelf dit besluit te nemen in plaats van dat lagere bestuursorgaan (administratief beroep uitgezonderd)."

In het onderzoek zijn nog een aantal andere inperkingen aangebracht om praktische en onderzoektechnische redenen. Deze inperkingen zijn:

De toetsing beperkt zich tot het preventieve toezicht. Toezicht op de gemeente voor zover deze optreedt als pendant van particuliere organisaties zoals schoolbestuur, boscigenaar, woningbouwcorporatie of werkgever wordt buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de in de wet opgenomen "toezichtsfiguren".

De term toezichtsfiguur verdient nadere uitleg. Het toezicht dat de hogere overheid uitoefent op de lagere met betrekking tot een bepaald beleid is neergelegd in een wetsartikel of in verschillende wetsartikelen. Zo kan in één toezichtsfiguur (bestaande uit een of meer wetsartikelen) sprake zijn van verschillende toezichtsvormen.

Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor de hogere overheid om in de plaats te treden van de lagere in geval de lagere overheid geen gehoor geeft aan een aanwijzing.

Het is naar de mening van de werkgroep niet efficiënt om dergelijke vormen van toezicht afzonderlijk in beschouwing te nemen. Wanneer toezicht op deze wijze is gespreid over een aantal artikelen worden ze tesamen bekeken en wordt het geheel een toezichtsfiguur genoemd.

2.2 Toezicht en de bevoegdhedenverdeling tussen overheden.

Om toezicht te kunnen toetsen zullen een aantal vragen moeten zijn beantwoord.

Toezicht speelt zich af in de relatie tussen overheden, is hierboven reeds meerdere malen opgemerkt.

Toezicht is in die relatie een instrument van de hogere overheid om van een doel te bereiken.

Van groot belang daarbij is om wiens doel het gaat, met andere woorden wie is de eerstverantwoordelijke voor het te voeren beleid? Is dat de hogere overheid, die het toezicht uitoefent? Is dat de lagere overheid op wie het toezicht wordt uitgeoefend?

De vraag naar de eerste verantwoordelijkheid is de vraag naar de bevoegdhedenverdeling tussen de bestuurslagen. Deze bevoegdhedenverdeling staat niet altijd vast; de overheid neemt nieuwe taken op zich en stoot taken af.

Een veranderende maatschappij vraagt om gewijzigde en nieuwe beleidsdoelen en de aard van de beleidsdoelstellingen is uiteraard medebepalend voor de vraag welke bestuurslaag het meest geschikt is om zorg te dragen voor het bereiken van het betreffende doel. Naast de aard van het beleidsdoel zijn er een aantal, meer algemeen bestuurlijke noties aan te geven die van invloed zijn op een adequate toedeling van de primaire verantwoordelijkheid voor een bepaald beleid aan de bestuurslagen.

Deze algemene noties zijn niet volledig uitgekristalliseerd. Er kan immers nog niet worden beschikt over een Wet algemene bepalingen van bestuursrecht. Voorop staat dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is waarin elke bestuurslaag wordt bestuurd en/of gecontroleerd door democratisch gekozen organen. Voor de toedeling van de primaire beleidsverantwoordelijkheid betekent dat, dat de bedoelde verantwoordelijkheid op een zo laag mogelijk niveau moet worden uitgeoefend waarbij in de beschouwing moet worden betrokken dat de democratische beleidsbepaling dan wel controle moet geschieden door de meest directe vertegenwoordigers van de burgers die de gevolgen van het beleid ondervinden. (Het parlement bijvoorbeeld is niet de meest geschikte vertegenwoordiging om het plaatsingsbeleid van abri's in de gemeente te controleren.)

Tot wiens primaire bevoegdheid een bepaald beleid behoort, blijkt uit de aard en de reikwijdte van het beleidsonderwerp. Hierbij spelen vragen een rol als: binnen welke geografische grenzen heeft het beleid de belangrijkste gevolgen? In welke mate is het gevoerde beleid omkeerbaar en welke schade levert dat op bij onjuiste beslissingen?

Spelen internationale aspecten een rol?

Daarnaast wordt de primaire verantwoordelijkheid van een overheid in het bestuurlijk verkeer tussen die overheden mede bepaald door de volgende overwegingen:

- Het bestuurlijk niveau dat de uitoefening van de taak opgedragen heeft gekregen, moet in staat worden gesteld en geacht deze taak zelfstandig naar behoren uit te oefenen.
- Een hogere overheid mag niet op de stoel van een lagere overheid gaan zitten. Ingrijpen van de hogere overheid in het beleid van de lagere mag niet verder strekken dan het strikte belang van de hogere overheid vergt.
- In geval de taakuitoefening van een lagere overheid afstemming vraagt met de taakuitoefening van de hogere overheid, moet de taakuitoefening van de hogere overheid te voren in zoveel mogelijk gevallen kenbaar zijn voor de lagere overheid.
- Afstemming van beleid tussen overheden van eenzelfde bestuursniveau moet plaatsvinden op dit bestuursniveau (in geval deze overheden niet tot overeenstemming komen kan een onafhankelijke arbiter - mogelijk een hogere overheid - worden aangewezen om geschillen te beslechten).
- In geval een hogere overheid invloed uitoefent op een lagere overheid, moeten de toegepaste beïnvloedingsinstrumenten zo licht mogelijk zijn.

Deze algemene noties kunnen mede richtinggevend zijn voor de wetgever die de bestuurlijke verhoudingen regelt.

Daarnaast kunnen verschillende van deze algemene noties een aanzet zijn tot gedragsregels tussen overheden in het bestuurlijk verkeer, gedragsregels waarmee ook bij de uitoefening van toezicht rekening zou moeten worden gehouden.

2.3 Doelstellingen van toezicht.

Toezicht is een instrument om een (beleids)doel te bereiken. In de literatuur wordt meestal over de motieven van toezicht gesproken. De meest gehanteerde indeling van motieven is die van de werkgroep Herziening Gemeentewet:

- coördinatie (ook wel horizontale coördinatie genoemd): voorkomen/oplossen van belangenconflicten tussen lagere overheden
- beleidsbewaking (ook wel verticale coördinatie genoemd): afstemming van het beleid van de lagere overheid op dat van de hogere
- kwaliteitsbewaking: controle op de deugdelijkheid, de technische kwaliteit van het besluit
- financiële motieven: bevordering van een gezond en evenwichtig financieel beleid van de lagere overheid
- rechts- en belangenbeschermingsmotief: de hogere overheid dient ervoor te waken dat de rechten en belangen van individuele belanghebbenden niet onnodig worden geschaad door de beslissing van de lagere overheid.

Uitgezonderd het rechts- en belangenbeschermingsmotief, berust deze indeling op de aard van de relaties tussen de overheden die als eerstverantwoordelijken voor het te voeren beleid moeten worden aangemerkt.

Bij het coördinatiemotief, het kwaliteitsbewakingsmotief en gedeeltelijk het financiële motief gaat het om beleid dat de lagere overheden voeren en waarop de hogere overheid invloed kan uitoefenen door middel van toezicht.

Het beleidsbewakingsmotief en in mindere mate het financiële motief hebben betrekking op beleid van de hogere overheid dat doorkruist zou kunnen worden door beleid van de lagere overheid, maar waarbij door middel van toezicht afstemming van het beleid van de lagere overheid op dat van de hogere kan plaatsvinden. Hieronder wordt bij de bespreking van de motieven afzonderlijk nader op deze relatie tussen eerstverantwoordelijke overheid en aard van het motief ingegaan.

Overigens is het mogelijk dat meerdere motieven ten grondslag liggen aan één toezichtsbepaling of -figuur.

3. Beoordeling van de motieven

3.1 Het coördinatiemotief.

Toezicht vanuit het coördinatiemotief heeft tot doel om te voorkomen dat besluiten van de ene lagere overheid ingrijpende gevolgen hebben voor een andere lagere overheid of om te voorkomen dat de verschillende lagere overheden onderling onvoldoende afstemming van beleid realiseren (gemeenten-gemeenten; provincies-provincies). Het gaat hierbij om beleid waarbij de lagere overheid (overheden) als eerstverantwoordelijke kan worden aangemerkt.

In het Eindrapport van de werkgroep Herziening Gemeentewet en in het Decentralisatieplan wordt dit motief afgewezen als doelstelling voor preventief (en positief) toezicht. Argument daarvoor is dat de lagere overheden in staat moeten worden geacht de onderlinge afstemming van beleid zelf te kunnen regelen en dat hun daartoe bijvoorbeeld het instrument van de gemeenschappelijke regeling ter beschikking staat.

De hogere overheid zal zo nodig het orgaan zijn dat geschillen beslecht in geval de lagere overheden niet zelf de coördinatie tot stand kunnen brengen.

Conclusie:

Coördinatie van beleid tussen lagere overheden onderling moet niet tot stand worden gebracht door toezicht van een hogere overheid, maar door de lagere overheden zelf, waarbij de hogere overheid zo nodig de rol van geschillenbeslechter kan vervullen.

3.2 Het beleidsbewakingsmotief.

Het beleidsbewakingsmotief (ook wel verticale coördinatie genoemd) is gericht op de afstemming van het beleid van de lagere overheid op dat van de hogere. Het beleid van de hogere overheid prevaleert. De hogere overheid is eerstverantwoordelijke voor het te voeren beleid.

Volgens het eindrapport van de werkgroep Herziening Gemeentewet en het Decentralisatieplan kan dit motief gerechtvaardigd zijn voor toezicht dat wordt uitgeoefend op de uitvoering van taken, die de lagere overheid in medebewind heeft opgedragen gekregen. In deze argumentatie klinkt duidelijk door dat het hier moet gaan om beleid waarbij de hogere overheid als eerstverantwoordelijke kan worden aangemerkt.

Een voorbeeld is de inkomenspolitiek. De rijksoverheid is eerstverantwoordelijke voor het inkomensbeleid. Wanneer de gemeenten een eigen inkomensbeleid gaan voeren doorkruist dat het beleid van de rijksoverheid.

Hier is sprake van beleidsbewaking, mogelijk door middel van toezicht.

Het beleidsbewakingsmotief kan gezien het bovenstaande een adequaat motief zijn om preventief of positief toezicht uit te oefenen. Wellicht ten overvloede zij hier in herinnering geroepen de algemene noties die hiervoor zijn geformuleerd, welke een belangrijke rol spelen in het verkeer tussen overheden en dus ook bij toezicht.

Met name het uitgangspunt dat zegt dat het beleid (van de hogere overheid) waaraan getoetst wordt, tevoren kenbaar moet zijn voor de lagere overheid is hier van belang. Wanneer de lagere overheid een taak in medebewind uitoefent zou zij idealiter tevoren moeten weten waar zij aan toe is, zodat de grenzen waarbinnen haar eigen (deel)beleid moet blijven duidelijk zijn.

Conclusie:

De afstemming van het beleid van de lagere overheid op dat van de hogere overheid kan tot stand worden gebracht door middel van preventief (of positief) toezicht, voor zover de hogere overheid als eerstverantwoordelijke kan worden aangemerkt voor het te voeren (deel)beleid.

3.3 Het kwaliteitsbewakingsmotief

Bij toezicht op grond van dit motief kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds normhandhaving (hetgeen niet in de definitie van de werkgroep is opgenomen), en anderzijds de beoordeling van besluiten die genomen zijn op grond van plaatselijke criteria. In dit laatste geval gaat het om het toetsen van besluiten van de lagere overheden aan kenmerken en mogelijkheden die binnen de lagere overheden zelf liggen.

Wanneer het gaat om besluiten van de overheid op grond van een regeling waarin geen beleidsvrijheid aan die overheid is toegekend (of zou moeten worden toegekend) omdat rechtsgelijkheid van de burgers die door de besluiten worden getroffen een absolute voorwaarde is, heeft een burger die zich gediscrimineerd voelt aan een beroepsmogelijkheid op de rechter in beginsel voldoende.

Wanneer de voorschriften van de regeling voor de (uitvoerende) overheid wel een zekere beslissingsvrijheid laten dan moet de vraag gesteld worden wat moet prevaleren: de beslissingsvrijheid van het uitvoerende overheidsorgaan of de (mede) verantwoordelijkheid van een hogere overheid, bijvoorbeeld uit een oogpunt van rechtsgelijkheid. Wanneer het laatste voorrang moet hebben dan is dat naar de mening van de werkgroep de weg niet om beroepsmogelijkheid op de hogere overheid in het leven te roepen, maar om de voorschriften te verscherpen en beroep op de rechter open te stellen.

Ten aanzien van belangenbescherming spelen soortgelijke overwegingen als hierboven een rol. Daarnaast is nog een ander aspect aan de orde.

Belangenbehartiging is een bij uitstek bestuurlijke taak. De overheid die de besluiten neemt, het beleid voert is een door de burgers gekozen overheid.

Aangenomen mag worden dat juist die overheid het meest geschikt is om de betreffende besluiten te nemen, niet in de laatste plaats omdat die overheid het best de diverse belangen tegen elkaar kan afwegen.

In bijzondere gevallen - op een beleidsterrein waarop een hogere overheid mede verantwoordelijkheid draagt is een nadere toetsing op het niveau van die overheid ten behoeve van de beroepsgerechtigden vereist - kan worden overwogen om de mogelijkheid van heroverweging van het oorspronkelijke besluit op het niveau waarop dit is genomen te vervangen door of aan te vullen met beroep op de hogere overheid dan wel het beroep op de Kroon in de plaats te stellen van beroep op de onafhankelijke rechter. Hierbij zij verwezen naar de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep (lees: beroep op de administratieve rechter) en beroep op de Kroon.

Conclusie:

De rechten en belangen van de individuele burger behoren niet te worden beschermd door middel van toezicht van de hogere overheid op de regelingen en besluiten van de lagere overheid, maar door een mogelijkheid van bezwaar onderscheidenlijk beroep bij de lagere overheid onderscheidenlijk hogere overheid en vervolgens door de mogelijkheid van beroep op de rechter of - in bijzondere gevallen - op de Kroon een en ander met inachtneming van de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon.

De hogere overheid heeft, naast de mogelijkheid om regelingen te verscherpen, aan het repressief toezicht, zowel ten aanzien van regelingen als besluiten, voldoende om de waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van alle betrokken burgers te verzekeren.

(eerstverantwoordelijkheid ligt op dat ogenblik niet meer bij de betreffende gemeente, maar bij de collectiviteit van de gemeenten en bij de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Financiën als beheerders van het Gemeentefonds).

Uit het bovenstaande blijkt dat het financiële motief in feite bestaat uit twee delen namelijk:

a. kwaliteitsbewaking, voor zover de lagere overheid eerstverantwoordelijke is.

b. beleidsbewaking voor zover de lagere overheid het beleid beïnvloedt waarvoor de hogere overheid primair verantwoordelijk is (in casu als fondsbeheerder).

(Het onderwerp van de specifieke uitkeringen blijft hier buiten beschouwing; ten aanzien van specifieke uitkeringen loopt een eigen saneringsoperatie.)

Conclusie:

Het financieel motief valt uiteen in het kwaliteitsbewakingsmotief en het beleidsbewakingsmotief.

De conclusies die onder die beide motieven zijn opgenomen gelden in de voorkomende gevallen.

3.5 Het rechts- en belangenbeschermingsmotief.

Dit is het enige motief waarbij niet de relatie tussen overheden voorop staat, maar de positie van de burgers ten opzichte van de beleidvoerende overheid.

De rechts- en belangenbescherming ten behoeve van de individuele belanghebbenden dient, aldus het Decentralisatieplan, primair plaats te vinden door wettelijke normstelling waarmee het met de uitvoering belaste overheidsorgaan rekening moet houden in zijn besluitvorming ten opzichte van de individuele burger. Met andere woorden, de aan de besluitvorming ten grondslag liggende regelingen dienen de waarborgen te bevatten voor de juiste uitvoering. Het betreft hier de rechtsbescherming van alle bij het betreffende beleid betrokken burgers (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid).

Het eindrapport van de werkgroep Herziening Gemeentewet geeft aan dat in gevallen waarin democratisch tot stand gekomen regelgeving en planning van de lagere overheden op willekeur lijkt of anderszins belangen van bepaalde groepen burgers op onaanvaardbare wijze aantast, de hogere overheid kan beslissen dergelijke regels of plannen niet te handhaven. Repressief toezicht is daarbij een voldoende instrument volgens de werkgroep Herziening Gemeentewet. De rechtsbescherming omvat naast het hierboven aangegeven aspect van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ten opzichte van alle bij de regeling betrokken burgers, het aspect van de bescherming van de individuele burger. Dit aspect komt in beginsel bij het toezicht op de regelingen niet aan de orde, maar eerst bij de toetsing van de op grond daarvan genomen besluiten (beschikkingen). De rechtsbescherming ten aanzien van besluiten kan in beginsel het best worden gewaarborgd door het bestuur, dat het beleid voert, bijvoorbeeld door het opnemen van de mogelijkheid tegen de besluiten bezwaar in te dienen, met daaraan gekoppeld de mogelijkheid van beroep bij de onafhankelijke administratieve rechter.

Wanneer het gaat om besluiten van de overheid op grond van een regeling waarin geen beleidsvrijheid aan die overheid is toegekend (of zou moeten worden toegekend) omdat rechtsgelijkheid van de burgers die door de besluiten worden getroffen een absolute voorwaarde is, heeft een burger die zich gediscrimineerd voelt aan een beroepsmogelijkheid op de rechter in beginsel voldoende.

Wanneer de voorschriften van de regeling voor de (uitvoerende) overheid wel een zekere beslissingsvrijheid laten dan moet de vraag gesteld worden wat moet prevaleren: de beslissingsvrijheid van het uitvoerende overheidsorgaan of de (mede) verantwoordelijkheid van een hogere overheid, bijvoorbeeld uit een oogpunt van rechtsgelijkheid. Wanneer het laatste voorrang moet hebben dan is dat naar de mening van de werkgroep de weg niet om beroepsmogelijkheid op de hogere overheid in het leven te roepen, maar om de voorschriften te verscherpen en beroep op de rechter open te stellen.

Ten aanzien van belangenbescherming spelen soortgelijke overwegingen als hierboven een rol. Daarnaast is nog een ander aspect aan de orde.

Belangenbehartiging is een bij uitstek bestuurlijke taak. De overheid die de besluiten neemt, het beleid voert is een door de burgers gekozen overheid.

Aangenomen mag worden dat juist die overheid het meest geschikt is om de betreffende besluiten te nemen, niet in de laatste plaats omdat die overheid het best de diverse belangen tegen elkaar kan afwegen.

In bijzondere gevallen - op een beleidsterrein waarop een hogere overheid mede verantwoordelijkheid draagt is een nadere toetsing op het niveau van die overheid ten behoeve van de beroepsgerechtigden vereist - kan worden overwogen om de mogelijkheid van heroverweging van het oorspronkelijke besluit op het niveau waarop dit is genomen te vervangen door of aan te vullen met beroep op de hogere overheid dan wel het beroep op de Kroon in de plaats te stellen van beroep op de onafhankelijke rechter. Hierbij zij verwezen naar de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep (lees: beroep op de administratieve rechter) en beroep op de Kroon.

Conclusie:

De rechten en belangen van de individuele burger behoren niet te worden beschermd door middel van toezicht van de hogere overheid op de regelingen en besluiten van de lagere overheid, maar door een mogelijkheid van bezwaar onderscheidenlijk beroep bij de lagere overheid onderscheidenlijk hogere overheid en vervolgens door de mogelijkheid van beroep op de rechter of - in bijzondere gevallen - op de Kroon een en ander met inachtneming van de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon.

De hogere overheid heeft, naast de mogelijkheid om regelingen te verscherpen, aan het repressief toezicht, zowel ten aanzien van regelingen als besluiten, voldoende om de waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van alle betrokken burgers te verzekeren.

4. Alternatieven voor preventief toezicht

In deze paragraaf zullen een aantal alternatieven voor de bij het onderzoek betrokken preventieve toezichtsfiguren worden geïntroduceerd.

Bij de beschrijving van deze alternatieven wordt uitgegaan van de primaire verantwoordelijkheid van een overheid voor het bereiken van het beleidsdoel op het beleidsterrein waar de desbetreffende toezichtsfiguur betrekking op heeft. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de primaire verantwoordelijkheid van de beleidsbepaling bij de toezichthouder en de primaire verantwoordelijkheid daarvan bij de aan toezicht onderworpenen.

Van essentieel belang daarbij is de vraag of de verdeling van de bevoegdheden tussen de overheden aansluit op de primaire verantwoordelijkheid van de verschillende overheden op de afzonderlijke beleids terreinen.

Naast deze vraag is het noodzakelijk bij het zoeken naar en beoordelen van alternatieven voor het preventieve toezicht rekening te houden met beleidslasten die aan de alternatieven zijn verbonden.

In verband met het zoveel mogelijk beperken van de beleidslasten is het eveneens zinvol alternatieven te zoeken die een lichtere vorm van toezicht betekenen, ook al wordt geconcludeerd dat preventief toezicht in een bepaald geval gerechtvaardigd is.

Kenmerkend voor het preventieve toezicht is dat dit structureel op overeenkomstige besluiten van alle lagere overheden wordt uitgeoefend, dit in tegenstelling tot de uitoefening van repressief en positief toezicht dat specifiek gericht is op een besluit van een bepaalde gemeente, waterschap of provincie. Hoewel in voorkomende gevallen de beleidslasten die met het repressieve en positieve toezicht zijn verbonden hoog kunnen zijn, is de werkgroep met de commissie-Geelhoed van mening dat wanneer de verschillende vormen van toezicht gerubriceerd dienen te worden van "zwaar" naar "licht", het volgende rijtje dient te worden aangehouden:

- preventief toezicht (goedkeuring en verklaring van geen bezwaar);
- positief toezicht (aanwijzing, concrete verplichting, in de plaats treden van een lager orgaan).
- repressief toezicht (schorsing en vernietiging).

In het algemeen geldt dat bij de keuze van een vorm van toezicht en het afwegen van eventuele alternatieven de kontekst bij de beoordeling moet worden betrokken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat bij het vervallen van preventief toezicht de andere vormen van toezicht minder terughoudend zullen worden toegepast.

4.1. Handhaven van bestaande vorm van toezicht

De preventieve toezichtsvorm dient in stand te blijven wanneer de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de hogere overheid en de lagere overheid het beleid van de hogere zodanig kan doorkruisen dat sprake is van onomkeerbare gevolgen. Indien het door de lagere overheid gevoerde beleid geen onomkeerbare gevolgen heeft voor het beleid van de hogere overheid moet gekozen worden voor het "lichtere" repressieve toezicht.

In deze gevallen dient nader te worden bezien of een soberder uitvoering van het toezicht mogelijk is. Gedacht kan worden aan een meer globale toetsing.

Steekproefgewijze toetsing van besluiten van lagere overheden is naar de mening van de werkgroep bij preventief toezicht niet gewenst als versobering van de toezichtsrelatie aangezien het toezichthoudend orgaan in dat geval ook verantwoordelijk wordt geacht voor besluiten die niet in de steekproef voorkomen.

4.2. Wettelijk geregelde beleidsnormering

Wanneer een bepaalde taak in principe aan een lager orgaan is overgelaten dan is het principieel onjuist (zie de algemene noties) en met het oog op de beleidslasten niet efficiënt om hem vervolgens met de zware preventieve toezichtsvorm in feite weer naar de centrale overheid of een andere toezichthouder toe te trekken.

Wanneer de verantwoordelijkheden, en daarmee samenhangende bevoegdheden, op een bepaald beleidsterrein geheel bij de Rijks- of Provinciale overheid liggen, maar niettemin een bepaald gedrag van lagere overheden verwacht wordt, dan heeft het de voorkeur dit gedrag in duidelijke, uitgekristalliseerde wettelijke voorschriften vast te leggen, boven een zwaar opgetuigde toezichtsrelatie.

De voordelen van wettelijke voorschriften:

1. de lagere overheid weet bij voorbaat precies waaraan hij gebonden is;
2. de beleidslasten zijn zo gering mogelijk, zowel voor de hogere als de lagere overheid.

Bij de uitoefening van het algemene repressieve toezicht kunnen de wettelijke voorschriften als grondslag fungeren op basis waarvan het besluit van het lagere orgaan kan worden geschorst en/of vernietigd (zie art. 185 gemeentewet: strijd met de wet als criterium voor schorsing en/of vernietiging).

4.3. Normering van het toezichtsgedrag

De mogelijkheid van de toezichthouder om in te grijpen in de beleidsvrijheid van het lagere orgaan kan worden beperkt door in de wet toetsingsnormen op te nemen waartoe de toezichthouder zich bij de toetsing van besluiten van het lagere orgaan dient te beperken.

Een voordeel van toetsingsnormen is dat het duidelijk wordt welke rol het toezicht volgens de wetgever moet spelen. Door middel van deze normering kan het toezichthoudend orgaan worden geïnstrueerd zich minder detailistisch te bemoeien met het door het lagere orgaan gevoerde beleid en zich meer terughoudend op te stellen.

Nu is het in de praktijk meestal het geval dat zich een bepaalde jurisprudentie heeft ontwikkeld omtrent de uitoefening van een toezichtsbevoegdheid: overwogen kan worden bepaalde normen uit deze jurisprudentie te codificeren.

Door het opstellen van toetsingsnormen kan de wetgever voorkomen dat het toezichthoudende orgaan zijn toezichtsbevoegdheden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij gegeven zijn.

De omschrijving van de toetsingsnormen omvat niet alleen het noemen van het toezichtsmotief maar ook het noemen van de specifieke belangen die de wet via het toezicht beoogt te beschermen en de doelstellingen die daarbij worden nagestreefd.

4.4. Preventief toezicht met termijnnstelling

De mogelijkheid bestaat om preventief toezicht "lichter" te maken door het toezichthoudende orgaan een (fatale) termijn te geven waarbinnen het dient te reageren.

Zo kan in de plaats van het vereiste van een goedkeuring een stilzwijgende goedkeuring worden verondersteld wanneer het toezicht houdende orgaan niet binnen een bepaalde termijn aangeeft het besluit van het lagere orgaan goedkeuring te onthouden.

Wanneer aan het bestaansrecht van het preventieve toezicht getwijfeld wordt, dan verdient opheffing veruit de voorkeur.

4.5. Positief toezicht

Positief toezicht kan als alternatief voor preventief toezicht worden overwogen.

In het concrete geval zal uitoefenen van positief toezicht door de aan toezichtonderworpenen als zeer ingrijpend worden ervaren. Immers het positieve toezicht grijpt direct in de beleidsvrijheid van de lagere overheid en zal dan ook niet dan met grote terughoudendheid door de toezichthouder dienen te worden geëffectueerd.

Echter vooral met het oog op de geringere beleidslasten die het positieve toezicht met zich meebrengt, met name veroorzaakt door het incidentele karakter van deze toezichtsvorm, is het een volwaardig alternatief voor het preventieve toezicht.

4.6. Mededelingsplicht

Bij vormen van preventief toezicht zal de overgang van een structurele invloed van het toezichthoudende orgaan naar een meer incidentele mogelijkheid om in te grijpen als zeer groot worden ervaren. Er bestaat echter een mogelijkheid om het repressieve toezicht te "verzwaren", door het introduceren van een mededelingsplicht en eventueel van een termijnstelling.

Voorbeeld:

Het vereiste van goedkeuring van GS kan worden vervangen door een mededelingsplicht aan GS.

GS kan dan, indien het een afwijkende mening heeft, het besluit ter vernietiging voordragen bij de Kroon.

Wanneer GS dit recht niet uitoefent binnen de gestelde termijn zal het besluit van de gemeente van rechtswege in werking treden.

Bij besluiten van het lagere orgaan die onomkeerbare gevolgen met zich meebrengen is het aan te bevelen om van deze termijnstelling een opschortende werking uit te laten gaan.

Het toezichthoudende orgaan kan deze mogelijkheid om een besluit ter vernietiging voor te dragen eventueel steekproefsgewijs uitoefenen.

4.7. Geschillenbeslechting

Geschillenbeslechting kan in gevallen waarin het toezicht is geïntroduceerd ten einde het beleid van de verschillende lagere overheden op elkaar af te stemmen, dienen als alternatief voor het preventieve toezicht. Lagere overheden kunnen in dat geval hun geschilpunten voorleggen aan bijvoorbeeld een hoger orgaan. In artikel 121 van de Provinciewet en met name in artikel 4 lid 1 en artikel 28 lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt in een dergelijke mogelijkheid reeds voorzien.

Aangezien structureel toezicht op deze wijze wordt vervangen door incidenteel ingrijpen, kan beleidsbeïnvloeding en -beoordeling door de toezichthouder worden beperkt.

4.8. Opheffen van toezicht zonder meer

De motieven die destijds hebben geleid tot het introduceren van de toezichtfiguur in de wet gaan niet of niet meer op. De primaire verantwoordelijkheid van het bereiken van het beleidsdoel ligt geheel bij de lagere overheid; het preventieve toezicht, dat het zwaartepunt van de bevoegdheidsverdeling bij de hogere overheid legt, dient te worden afgeschaft. Hier zij ten overvloede opgemerkt dat het algemeen repressieve toezicht (schorsing of vernietiging) natuurlijk blijft bestaan: de voormalige toezichthouder (en deze niet alleen) kan in de toekomst natuurlijk altijd de beslissing van het betrokken orgaan voordragen ter schorsing of vernietiging.

Heroverweging toezicht op lagere overheden

Verslag van de interviewronde bij de lagere overheden.

1. Inleiding

De werkgroep heeft besloten om de informatie die de enquête bij de departementen oplevert aan te vullen met informatie uit de praktijk. Hiertoe zijn in totaal dertien gesprekken gevoerd met 9 gemeenten, 2 provincies en 2 waterschappen. Ten behoeve van de gesprekken is een "interview-formulier" opgesteld, dat tevens als verslagformulier dienst heeft gedaan.

Gesprekken zijn gevoerd met burgemeesters, secretarissen, en/of ambtenaren van:

Achtkarspelen, Breukelen, Chaam, 's-Gravendeel, Leiden, Meppel, Muiden, Vlissingen en Zwolle; met de griffiers van Drenthe en Noord-Holland en met de secretarissen van de waterschappen Hunsingo en Rijnland.

Bij de keuze van de gesprekspartners is enigszins gelet op grootte van de gemeenten en op de geografische spreiding.

Doel van de gesprekkenronde is om mede met behulp van de daarmee verzamelde informatie speerpunten voor toezichtsbeleid te selecteren. Tevens is inzicht verkregen in de vraag hoe toezicht in de praktijk wordt ervaren.

In paragraaf 2 wordt op "de andere kant" van toezicht ingegaan. Hierin komt naar voren dat de lagere overheden toezicht in een breder verband van relaties met de hogere overheden plaatsen dan nu binnen dit heroverwegingskader gebeurt. Voorts worden een aantal algemeen naar voren gebrachte knelpunten in het samenspel tussen overheden gepresenteerd.

In paragraaf 3 wordt een overzicht gegeven van de ervaren knelpunten met daarmee verbonden voorbeelden.

In paragraaf 4 zal een evaluatie worden geboden van de gesprekkenronde.

2. Toezicht in de praktijk

Toezicht wordt door de lagere overheden breder opgevat dan in de werkgroep is afgesproken. Bijna steeds verbindt men aan toezicht het gehele beïnvloedingsinstrumentarium dat de hogere overheden ten dienste staat, waardoor veelsoortige knelpunten in de verhouding tussen de diverse bestuursniveaus naar voren zijn gebracht.

Oorzaken van knelpunten in de toezichtrelaties.

Algemeen is de klacht dat de afstand tussen de departementen en de gemeenten te groot is.

Onbekendheid met de beleidspraktijk op het niveau van uitvoering leidt tot problemen.

Enkele duidelijke uitvloeisels hiervan zijn:

1. te gedetailleerde regelgevingen en voorschriften;
2. te late regelgeving;
3. onduidelijke regelgeving;
4. te korte invoeringstermijnen;
5. zig-zag beleid;
6. ontoegankelijkheid van departementen.

Wantrouwen ten opzichte van de lagere overheden leidt tot overdreven en kostbare procedures voor het verkrijgen van uitkeringen ten behoeve van bepaalde beleidsuitgaven. Zo wordt nogal eens bij declaratieformulieren een accountantsverklaring vereist, terwijl de gemeenterekening in zijn totaliteit ook door een accountant wordt geverifieerd.

Provinciaal toezicht.

Over het provinciaal toezicht wordt genuanceerd gedacht. De kortere afstand tussen provincie en gemeente of waterschap en de meer locale kennis bij de provincie brengt met zich dat de provincie bij het toezicht meer oog heeft voor bestuurlijke factoren en argumenten dan de departementen.

Het algemeen begrotingstoezicht door de provincie wordt overwegend in positieve zin als terughoudend ervaren. Hieraan is echter wel de opmerking verbonden dat dit toezicht per provincie verschilt.

Toezicht door de provincie op beleidsterreinen waar zij taken en beleidsbevoegdheden heeft overgedragen gekregen wordt veel meer gekritiseerd. Hier blijkt de provincie zelf ook zware procedures te hanteren en zich te sterk beleidsinhoudelijk bezig te houden op het autonome beleidsgebied van de lagere overheden.

De vraag is gesteld of decentralisatie naar de provincie niet centralisatie op provinciaal niveau betekent.

Dubbel toezicht.

Op een aantal terreinen wordt dubbel toezicht uitgeoefend. Het betreft onder meer de rechtspositie van ambtenaren, de belastingverordeningen en de bejaardenoorden. Daar waar de provincie toezicht houdt, waarna de stukken door het departement verder in behandeling worden genomen, wordt het laatste als een onnodige verzwaring van de procedure gezien.

Zware procedures.

Hoewel de contacten met de gedeconcentreerde rijksdiensten, in het bijzonder met de diverse inspecties niet negatief worden beoordeeld, zijn wel degelijk opmerkingen gemaakt met betrekking tot de overwegend bureaucratische werkwijze van de diensten. Vaak heeft de dienst slechts een adviserende functie. Het blijkt vaak echter onmogelijk van dit advies af te wijken. Over het hoofd van de desbetreffende inspecteur de "voelhorens uitsteken" bij het departement, kan de verhoudingen met diezelfde inspecteur danig verstoren. Ten koste van veel (voor)overleg komt vaak een voor de gemeente minder gunstig compromis tot stand, dat de gemeente om de procedure niet nog meer te vertragen maar accepteert.

Toenemende beleidsdetaillering.

Toenemend beleidsdetaillering leidt tot sterke en voortgezette verfining van de informatiebehoefte. Zonder dat meer middelen beschikbaar worden gesteld moeten de lagere overheden zich meer inspanning getroosten om de benodigde informatie op te leveren. Overigens is het voor de lagere overheden vaak niet duidelijk met welk doel bepaalde informatie wordt aangevraagd: is het informatie om naar behoeven toezicht te kunnen uitoefenen of is het informatie ter voorbereiding van beleid? Deze onzekerheid bewerkstelligt een bepaalde terughoudendheid bij de verschillende lagere overheden.

Tevens is het zo dat met de informatieverzoeken gepaard gaande bureaucratie de voor beleid beschikbare middelen absorbeert. Aangezien deze ontwikkeling zich op alle niveaus voordoet, is het resultaat dat steeds meer inspanning vereist wordt om afnemende middelen te verkrijgen. Nu reeds wordt de vraag gesteld of per saldo de kosten opwegen tegen de baten.

De knelpunten in de relaties tussen overheidsniveaus worden in de volgende paragraaf nader uitgewerkt en met praktijkvoorbeelden weergegeven.

3. Knelpunten in de praktijk van het toezicht

3.1. De gemeente en toezicht.

De gemeenten worden zowel met het Rijk als met de provincie als toezichthouder geconfronteerd.

Uit de gepreken die wij hebben gevoerd blijkt niet dat er principiële verschillen bestaan tussen de manier waarop de provincie haar toezichthoudende bevoegdheden effectueert en de manier waarop het Rijk dat doet.

Met de provincie bestaat veelal een hechtere band dan met een departement maar men moet zeker de invloed van de verschillende (gedeconcentreerde) rijksinspecties niet onderschatten. Met name door toedoen van deze inspecties, zo werd ons van verschillende zijden verzekerd, worden sectorale belangen nog wel eens verabsoluteerd en een facetmatige aanpak van de gemeenten gefrustreerd.

Na een enkele opmerking over het financiële toezicht op de gemeenten willen wij hieronder kort de verschillende beleidsterreinen aangeven waar knelpunten wordenesignaleerd.

Voor wat betreft het financieel toezicht wordt het door de meeste gemeenten als onnodig ervaren dat goedkeuring moet worden gevraagd voor transacties (bijv. aankoop onroerend goed) die binnen een sluitende (goedgekeurde!) begroting vallen.

De goedkeuringsprocedure omtrent de belastingverordeningen (door de Kroon via de provincie die adviseert) wordt als zeer omslachtig en tijdrovend ervaren.

Met betrekking tot de Ruimtelijke Ordening komt veelvuldig de klacht naar voren dat de provincie zich al te detaillistisch bemoeit met het bestemmingsplan.

Ook de verklaring van geen bezwaar ingevolge artikel 19 Wet op de ruimtelijke ordening wordt door een aantal gemeenten als een tijdrovende bemoeienis van GS met de gemeentelijke ruimtelijke ordening ervaren.

De bezwaren die met betrekking tot de milieu-sector naar voren worden gebracht richten zich veelal op het Rijk: een aantal keren ging de opmerking over tafel dat het departement waarschijnlijk door "jeugdig enthousiasme" vaak een centralistische houding aanneemt.

De milieu-inspectie doorkruist door strikte normhandhaving nogal eens het gemeentelijk beleid.

Bij volkshuisvesting zijn de procedures nogal ingewikkeld en duren dermate lang dat gemeenten soms financiële risico's lopen. Zo hebben verschillende gemeenten de zgn. woningverbeteringsgelden moeten voorschieten. Ook brengt de nogal zwaar opgetuigde toezichtsrelatie met betrekking tot de grondprijsvaststelling voor de bouw van woningwoningen menige gemeente in de problemen.

Bij onderwijs wordt steeds weer geklaagd over de niet aflatende stroom van circulaires, waar veel detailbemoeienis mee gepaard gaat.

Ook de inspecties houden zich te strak aan de normen.

Het komt voor dat het bestuur van een bijzondere school een voorstel doet voor een voorziening en dat het voorstel door de inspectie wordt goedgekeurd zonder dat op de financiële gevolgen voor de gemeenten wordt gelet.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt van verschillende kanten verweten niet of nauwelijks oog te hebben voor de uitvoerbaarheid van regelgeving.

In dit verband worden de Woningdelersmaatregel en de zgn. Eenmalige uitkering aan de sociale minima genoemd. Ook wordt het toezicht op de uitvoering van de sociale wetgeving als erg detaillistisch ervaren. Analooq hieraan is op het beleidsterrein van het ministerie van Financiën de Wet Tweeverdieners genoemd.

Binnenlandse Zaken is altijd vrij laat en onduidelijk in het verstrekken van informatie. Zo is de juni-circulaire meestal zo laat dat niet alleen aan de naam moet worden getwijfeld maar ook aan de mogelijkheid voor de gemeenten om tijdig een begroting te realiseren.

Vaak worden concept-begrotingen opgesteld waarop later weer ingrijpende wijzigingen noodzakelijk zijn.

Het toezicht op ambtenarenzaken neemt veel tijd in beslag en wordt als uiterst detaillistisch ervaren.

3.2. De provincie en toezicht.

De provincie is zowel toezichthouder als aan toezicht onderworpen. In de gesprekken die wij gevoerd hebben is getracht beide aspecten aan bod te laten komen, het accent is echter toch komen te liggen op de rol van toezichthouder.

Het financieel toezicht van de provincie op de gemeenten wordt vaak afgestemd op het toezicht in het kader van de ruimtelijke ordening: zonder bepaalde voorbehouden met betrekking tot de ruimtelijke ordening zou een financiële goedkeuring kunnen worden opgevat als een integrale goedkeuring.

De adviserende rol van de provincie bij de goedkeuring van gemeentelijke belastingverordeningen door de Kroon wordt als zeer belastend ervaren. Over het algemeen bestaat er bij de provincies de indruk dat het toezicht op specifieke uitkeringen door de gemeenten als knellender wordt ervaren dan het algemeen financieel toezicht.

Het tot in bijzonderheden ingrijpen door de provincie in het gemeentelijke beleid wordt vaak ingegeven door de financiële situatie waarin de desbetreffende gemeente zich bevindt.

Vaak ook wordt diepgaande bemoeienis van de provincie met de gemeentelijke bestemmingsplannen ingegeven door de jurisprudentie van de Kroon.

In het algemeen schept ook de bemoeienis van de verschillende inspecties de verplichting om bij toezicht het gemeentelijk beleid tot in onderdelen te toetsen.

Op het gebied van de volkshuisvesting worden de meeste provincies met een intensieve bemoeienis van de verschillende HID's geconfronteerd. Van het instellen van zgn. pvc's (provinciale volkshuisvesting commissies) wordt weinig verwacht: van deze pvc's zijn de HID's secretaris en behouden nagenoeg dezelfde bevoegdheden.

Ondanks het feit dat Binnenlandse Zaken over het algemeen meer oog heeft voor de problemen waar de provincies mee geconfronteerd worden bestaan er op het gebied van het overheids personeelsbeleid nogal wat knelpunten. BiZa is meestal vrij laat met het aangeven van normen (de invulling van de ATV per 1 augustus 1985 wordt bij veel provincies niet gehaald doordat BiZa te laat afkomt met de benodigde informatie), en die normen zijn vaak onduidelijk of niet toepasbaar op de individuele provincie.

Hieronder nog een aantal knelpunten die niet aan een bepaalde sector te verbinden zijn:

De adviezen die de provincie nodig heeft zijn vaak laat en wanneer van verschillende instanties een advies nodig is, dan zijn de verschillende adviezen vaak moeilijk met elkaar te rijmen.

Overigens dragen de adviezen vaak het karakter van aanwijzingen.

Van de informatie die de departementen opvragen bij de provincie is vaak niet helemaal duidelijk waarvoor het gebruikt gaat worden: is het informatie om toezicht te kunnen uitoefenen of is het informatie ter voorbereiding van nieuw beleid?

3.3. Het waterschap en toezicht.

Twee waterschappen zijn bij het onderzoek betrokken, wat gelet op het aantal en de verschillende soorten die er zijn als mager moet worden gekwalificeerd, te meer daar de diverse provincies ook verschillen in toezichtsgedrag vertonen.

Het grootste deel van het toezicht dat op de waterschappen wordt uitgeoefend geschiedt door de provincies. Binnen het formele kader van de toezichtsrelatie hebben de waterschappen niet zoveel problemen met de provincie.

Dit zal in de toekomst alleen nog maar verbeteren daar in de nieuwe waterschapswet het preventieve toezicht grotendeels zal worden afgeschaft.

Het preventieve toezicht op de begroting van de waterschappen komt te vervallen.

De vaststelling van de hoogte van de heffing op basis van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater dient, met tussenkomst van de provincie, door de Kroon te worden goedgekeurd. De goedkeuring laat dikwijls nogal lang op zich wachten hetgeen de waterschappen noodzaakt de heffingen vast te stellen op basis van een rompbegroting. De procedure brengt een hoop extra werk met zich mee en zou volgens de geïnterviewden beduidend vereenvoudigd kunnen worden.

De formele en informele contacten met de provincie verlopen meestal goed zodat eventuele problemen ten gevolge van een samenloop van toezicht en uitvoering van de waterschapstaken door de provincies meestal wel "gladgestreken" kunnen worden. Voor de waterschappen zou het echter gemakkelijker zijn wanneer de provincie door de wetgever minder uitvoerende taken zou krijgen toebedeeld.

4. Evaluatie gesprekkenronde

In het voorgaande zijn de naar voren gebrachte knelpunten en problemen verbonden aan toezicht beknopt weergegeven. Hierbij moet worden bedacht dat ondanks dat de gesprekspartners niet representatief voor het totaal van de lagere overheden zijn, aan de resultaten wel meer dan indicatieve waarde kan worden toegekend. Immers de beleidsterreinen waarop knelpunten zijn signaleerd worden door nagenoeg alle gesprekspartners genoemd.

Opvallend is dat de problemen niet zozeer aan toezicht alleen worden toegerekend, maar meer aan de gehele beleidsvoorbereiding van en controle door de hogere overheden, die daarbij het eigen sectorale belang te veel op zichzelf beschouwen zonder voldoende oog te hebben voor de uitvoeringspraktijk. Een veel gemaakte openingsopmerking is: bij toezicht als zodanig doen zich weinig problemen voor. Dit strookt ook met de constatering dat formeel weinig wordt ingegrepen. Echter niet moet worden vergeten dat ter verkrijging van de verklaring van geen bezwaar of de goedkeuring wel veel werk extra moet worden verricht, dat zonder toezicht niet zou hoeven te gebeuren.

Positief toezicht komt slechts incidenteel voor zij het dat er wel eens mee gedreigd wordt. Ook hier geldt dat de daarmee verbonden activiteiten voornamelijk worden toegerekend aan de beleidsvoorbereiding.

Beleidslasten verbonden met toezicht buiten de apparaatskosten zijn niet te traceren. Incidenteel kunnen wel voorbeelden worden genoemd in verband met het tijdsverloop voor de verwerving van goedkeuring en in verband met de rentelasten.

Ook met de toezichtsprocedure samenhangende voorschriften kunnen tot extra kosten leiden (vergelijk een aantal kleurcopieën bij bestemmingsplannen).

Voor de lagere overheden zijn de apparaatskosten met betrekking tot toezicht niet te schatten. Toezicht en beleidsvoorbereiding zijn hier niet te scheiden, ook al niet omdat toezicht geen op zich zelf staande activiteiten omvat. Bij de toezichthouders zou het eenvoudiger zijn om tot schattingen van de apparaatskosten voor toezicht te komen. Uit de enquête moet blijken of dat ook inderdaad zo is.

De informatie over de knelpunten bij toezicht op de diverse beleidsterreinen biedt op zich geen aanknopingspunten om te komen tot speerpunten voor beleid op het gebied van toezicht en interbestuurlijke verhoudingen. Op nagenoeg elk gebied worden knelpunten aangedragen die in nauwe relatie met toezicht worden gebracht.

De ondanks de -2% operatie voortschrijdende bureaucratisering heeft twee negatieve effecten. Ten eerste ondermijnt zij de bestuurskracht van de overheid door te veel op procedures gerichte activiteiten. Ten tweede betekent zij een feitelijke overheveling van voor beleid beschikbare middelen naar apparaatskosten. Dit proces leidt er ondermeer toe dat gemeenten geld dat voor bijvoorbeeld welzijn beschikbaar is op het departement laten liggen, omdat de verkrijging meer aan kosten met zich brengt dan de uitkering groot is.

Conclusies

Hoewel de lagere overheden toezicht niet als een op zichzelf staand beïnvloedingsinstrument worden ervaren, doch meer als een onderdeel van het geheel van bestuurs(beïnvloedings)instrumenten, ondervinden zij wel degelijk problemen die aan toezicht kunnen worden toegerekend. Zonder toezicht is veel vooroverleg overbodig, kunnen procedures sterk worden vereenvoudigd en ingekort, behoeft niet voldaan te worden aan niet relevante voorschriften, kortom wordt de bureaucratie vermindert.

Sanering in de toezichtsbepalingen kan in samenhang met sanering in planprocedures, in specifieke uitkeringen en bij gedeconcentreerde rijksdiensten, een bijdrage leveren aan de verbetering van de bestuurskracht van de (samenwerkende) overheden.

Ten aanzien van de concrete toezichtsvormen wordt gesteld dat het preventieve toezicht in het algemeen vervangen kan worden door repressief toezicht, waaraan eventueel een meldingsplicht en in bijzondere gevallen een termijnstelling kan worden toegevoegd.

Heroverweging Toezicht
Toezicht op Waterschappen

Samenvattend verslag van gesprekken met de secretarissen van de waterschappen Middelsékrite, Van de Berkel en West-Brabant.

Toezicht op Waterschappen door de provincie

1. Inleiding

De relatie tussen de provincie en het waterschap is afhankelijk van:

1. historische ontwikkeling;
2. omvang en potenties van het waterschap;
3. de instelling van GS en van de behandelende griffie-ambtenaar.

ad 1 In een aantal provincies zijn de laatste jaren grote concentraties van waterschappen doorgevoerd. Op het gebied van de waterbeheersing en -zuivering kan taakverzwaring worden geconstateerd.

Werden provincies geconfronteerd met vele kleine waterschappen, dan werd van haar verwacht dat zij veel energie stak in het assisteren en controleren van deze vaak kwalitatief onvoldoende ontwikkelde waterschappen.

ad 2 Ook na de samenvoeging van dergelijke kleine schappen tot grote kwalitatief goed geoutilleerde waterschappen blijft de provincie zich nog vrij gedetailleerd met deze grote schappen bezighouden. Dat wordt nu als betuttelend ervaren.

Waar provincies van oudsher te maken hadden met grote waterschappen is een zekere afstand in de toezichtsrelatie te zien.

Een zelfde verhouding tot de waterschappen kan ten aanzien van de taaktoedeling op waterbeheersgebied worden onderkend.

Grote waterschappen ontwikkelden zich tot zogenaamde "all-in" waterschappen, terwijl in provincies met relatief veel kleine schappen de taken werden toebedeeld aan afzonderlijke lichamen, of deze taken naar de provincie werden getrokken.

ad 3 Provincies met een tradioneel afstandelijke relatie met de waterschappen zullen in het algemeen uitgaan van de stelling dat waterschappen voor hun taken berekend zijn. Zij zullen zich bij toezicht beperken tot de hoofdlijnen.

In de waterschapsreglementen zullen daarvan elementen te vinden zijn. Willen gedeputeerde staten te veel op de stoel van de waterschappen zitten, dan zullen in de reglementen aanzetten tot detailbemoeienis kunnen worden gevonden.

2. Toezicht

De provinciale toezichtsuitoefening met betrekking tot de waterschappen is voornamelijk geregeld in de provinciale waterschapsreglementen. Dit heeft geleid tot verschillen tussen provincies. Daarnaast worden regels gegeven ten aanzien van onder meer de bestuurssamenstelling. Ook de samenstelling van de waterschapsbesturen heeft invloed op de toezichtsuitoefening, omdat het toezicht op waterschappen onder

meer gemotiveerd wordt met de functionele bestuurssamenstelling die niet wordt beïnvloed door alle ingezetenen, doch door een beperkt aantal belangengroepen. De provincie rekent het dan tot haar taak om na te gaan of een evenwichtige belangenafweging heeft plaatsgevonden in de besluitvorming.

De provincie concentreert haar toezicht vooral op:

1. financiën;
2. relaties en afspraken tussen waterschappen en gemeenten;
3. planvorming;
4. salarissen diensthoofden.

Financieel toezicht.

Met betrekking tot het begrotings- en rekeningstoezicht zijn er in het algemeen geen problemen. Het toezicht op investeringslasten is van provincie tot provincie verschillend; van uitermate gedetailleerd tot globale toetsing van grootschalige werken.

Met betrekking tot de lastenverdeling en de heffingsverordening is de provincie zeer kritisch, met name waar het de verdeling van de lasten over de diverse soorten contribuabelen betreft, zoals bedrijven, agrariërs, inwoners.

Voor de waterschappen leidt het financieel toezicht niet tot (hogere) beleidslasten.

Toezicht op afspraken en contracten met gemeenten.

De provincie bekijkt afspraken en dergelijke tussen waterschappen en gemeenten zeer kritisch. Zij let daarbij op een evenwichtige lastenverdeling die daaruit voortvloeit en gaat na of enkele belangen niet meer dan evenredig in het contract hebben doorgeklonken (bijvoorbeeld doordat een bedrijf de gemeenten onder druk heeft gezet, of dat kostentoerekening teveel naar een partij heeft plaatsgevonden).

Met name op het gebied van kwaliteitsbeheer ontmoeten gemeenten en waterschappen elkaar. De gemeente geeft als beheerder van het rioleeringsstelsel een industrie een lozingsvergunning, terwijl het waterschap geconfronteerd wordt met het vuil dat gezuiverd moet worden. De waterschappen zijn gerechtigd om lozingsvergunningen af te geven aan zogenaamde AMVB-bedrijven (zware vervuilers).

Een ander raakvlak tussen waterschap en gemeente vloeit voort uit de plicht voor de waterschappen om zuiveringstechnische werken van de gemeenten over te nemen.

De provincie ziet toe op een juiste prijs en acceptabele condities van deze overname. De overeenkomsten tussen gemeenten en waterschappen worden getoetst door de griffie-afdelingen die toezicht houden op gemeenten en op waterschappen.

Regelmatig komt het voor dat deze afdelingen het niet eens zijn met elkaar. Dat leidt dan tot vertraging in de realisatie van de overeenkomst en kan tot extra overleg leiden.

De beleidslasten voor toezicht zijn ook in deze gevallen voornamelijk bij de provincie te vinden.

Toezicht op en binnen planvorming.

De Wet verontreiniging oppervlaktewater en de Grondwaterwet bevatten planprocedures ten aanzien van het kwaliteits- en het kwantiteitsbeheer. Deze planprocedures worden in de toekomstige Wet op de waterhuishouding gestroomlijnd.

Het rijk stelt een "masterplan" op waarbij de kwantiteit wordt uitgewerkt in het Nationaal Waterhuishoudingsplan en de kwaliteit in het Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985-1989. De provinciale plannen geven een nadere invulling aan en vertaling van het masterplan naar de provinciale situatie.

Deze provinciale waterhuishoudingsplannen voor niet-rijks oppervlaktewater stellen voor elk oppervlaktewater een functie vast (bijvoorbeeld vaar-, zwem- of drinkwater).

Bij deze functies behoren bepaalde kwaliteitsnormen, waaraan binnen bepaalde grenzen voldaan moet worden.

De waterschappen stellen beheersplannen op om de kwaliteit voor de diverse functies in overeenstemming met de normen te brengen en om de kwantiteit te kunnen afstemmen op de behoeften.

Bij de kwaliteitsbeheersing gaat het primair om afweging van milieueisen tegen economische en financiële mogelijkheden (bedacht moet worden dat het waterschap zelffinancierend is).

In het kwantiteitsbeheer wordt water verdeeld over de diverse functies hetgeen uitmondt in wateraccorden over inlaatvergunningen, peilregelingen en dergelijke.

De provincie coördineert hier vooral.

Toezicht op bezoldiging van diensthooften.

Inschaling van diensthooften wordt vastgesteld door GS of door het bestuur van het waterschap onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Hierbij speelt het bbra'84 een belangrijke rol. Daarnaast wordt functiewaardering vereist en probeert de provincie tot objectieve criteria voor het meten van de zwaarste van de functies te komen, vergelijkbaar met de Ubink-normen. Een en ander is nu nog sterk in ontwikkeling, mede in het kader van de voorbereiding van de waterschapswet.

3. Nieuwe ontwikkelingen.

De relatie tussen provincie en waterschappen is sterk geïntensiveerd door:

1. planvorming;
2. ad hoc contacten per onderwerp (muskusrattenbestrijding, etc.);
3. recreatieplanning door provincies;
4. tarievenstructuur;
5. uitbreiding bestuur.

Er vindt belangenverbreding plaats in de richting van meer belangengroepen, bv. pachters. Hiermee samenhangend wordt gestreefd naar verbreding van de bestuurssamenstelling. Een breder samengesteld bestuur kan beter komen tot evenwichtiger lastenverdeling.

Nieuwe wetgeving tracht voorwaarden te scheppen voor decentralisatie van bevoegdheden naar de waterschappen en leidt door standaardisering van de regelgeving ten aanzien van de waterschappen tot deregulering op provinciaal niveau.

4. Conclusies.

Tussen provincies zijn grote verschillen te vinden in de houding ten opzichte van de waterschappen.

Toezicht wordt noodzakelijk geacht en positief gewaardeerd, voor zover dat zich richt op het beleid ten aanzien van de concrete taakuitoefening, mits voldaan is aan een duidelijke taak- en bevoegdhedenafbakening tussen provincie en waterschappen.

Ontwikkelingen in de werkingssfeer van de waterschappen leiden tot verbreding van taken, verbreding van bestuurssamenstelling en bieden mogelijkheden tot (verdere) decentralisatie en deregulering.

Waterschappen zien geen substantiële beleidslasten die met toezicht samenhangen. Het functioneren van waterschappen wordt door toezicht niet ingrijpend beïnvloed.

Toezicht op waterschappen kan in termen van het toetsingskader zoals opgesteld voor de werkgroep toezicht gemotiveerd worden met beleidsbewaking.

Het beleid richt zich in deze op:
evenwichtige lastenverdeling;
samenhangend kwaliteits- en kwantiteitsbeheer.

5. Slotopmerking.

Tegen de achtergrond dat de activiteiten die voor toezicht moeten worden verricht dezelfde zijn als die welke ten behoeve van de eigen taakuitoefening moeten worden verricht, lijkt het erop dat alleen op de provinciale griffies beleidslasten zijn te onderkennen. De apparaatskosten bij provincies kunnen wel worden geïnventariseerd.

Wordt er gehecht aan rapportage over de beleidslasten van toezicht bij waterschappen dan kan dezelfde procedure worden gevolgd als bij de gemeenten.

GEMEENTELIJKE ERVARINGEN MET TOEZICHT

Verslag van een onderzoek in opdracht van de
de Minister van Binnenlandse Zaken

VNG/SGBO
oktober 1985

INHOUDSOPGAVE

		blz.
Voorwoord		1
I Inleiding		2
II Gevolgde werkwijze		6
III Ervaringen per toezichtsfiguur		10
<u>Justitie</u>		
1.01 Politiewet art. 4 lid 3	R-G	12
<u>Binnenlandse Zaken</u>		
2.07 gemeentewet artt. 64h en 64j	R-G	15
2.07a gemeentewet artt. 100 en 111	P-G	16
2.08 gemeentewet art. 228 (jo. art. 228a en jo. art. 234)	P-G	18
2.09 gemeentewet artt. 242, 245a, 247, 249, 252, 253, 254, 259, 265 bis	P-G	22
2.10 gemeentewet art. 271	R-G	27
2.11a gemeentewet art. 229	P-G/ R-G	30
2.12 Wet gemeenschappelijke regelingen artt. 21, 24, 25, 36, 37, 38	R-G/ P-G	33
<u>Onderwijs</u>		
3.01 Wet basisonderwijs art, 44 lid 1 en 2	P-G	36
3.02 Wet basisonderwijs art. 48 lid 1 en 2	P-G	36
3.03 Wet basisonderwijs art. 53 lid 2	P-G	36
3.04 Wet basisonderwijs art. 63 lid 2	P-G	36
3.05 Wet basisonderwijs art. 69	R-G	36
3.06 Wet basisonderwijs art. 89	R-G	37
3.08 Wet basisonderwijs art. 108 lid 5	P-G	37
3.12 Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs art. 53 lid 2	P-G	37
3.15 Interimwet op het (voortgezet) speciaal onderwijs art. 77	R-G	37
3.18 Onderwijsverzorgingswet art 19 lid 1	R-G	38
3.09 Wet houdende beheersing huisvestingsvoorzieningen KO-LO art. 2 lid 2, art. 3 lid 2 art. 4 lid 1 en 2	R-G	39

Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

4.10/	Wet op ruimtelijke ordening art.	P-G	41
4.25	10 e.v.		
4.28	Woonwagenwet art. 5 lid 1	P-G	44

Economische Zaken

6.01/	Winkelsluitingswet art. 9 lid 2	R-G	46
6.02	art. 11 lid 1		

Landbouw en Visserij

7.01	Wet agrarisch grondverkeer art. 3 lid 1	R-G	48
7.03	Veewet art. 5	R-G	50
7.12	Ontwerp landinrichtingswet art. 134	R-G	51

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

8.02	Algemene bijstandswet	P-G	52
8.10	Wet sociale werkvoorziening art. 27 lid 2	R-G	53
8.12	Besluit bijzondere activiteiten sociale werkvoorziening art. 5	R-G	55
8.13	Besluit organen van overleg sociale werkloosheidsvoorziening	R-G	56
8.14	Wet werkloosheidsvoorziening art. 36 annex Besluit rijks- vergoeding sociaal-cultureel werk voor werklozen art. 3	R-G	58

Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

9.17	Drank- en Horecawet art 45 lid 1	P-G	60
9.20	Wet bestrijding infectieziek- ten ca. art. 37	R-G	62
9.24/	Rompwet instellingen van wel- dadigheid art. 3 lid 2, art. 4 lid 1	P-G	63

Milieu (toegift)

Hinderwet artt. 10 e.v., Wet geluid- hinder, Interimwet bodemsanering			64
--	--	--	----

IV Conclusies			65
---------------	--	--	----

Bijlage: Checklist

Allerlei overheidsactiviteiten zijn aan heroverweging onderhevig. Het is een goede gedachte om bij de heroverweging van het bestuurlijk toezicht niet alleen te bezien welke beleidslasten het toezicht met zich brengt voor Rijk en provincies als toezichthouders, maar ook voor de overheden - in dit geval de gemeenten - die aan het toezicht worden onderworpen.

In dit rapport wordt geen beleidsstandpunt van de VNG verdedigd. De onderzoeksafdeling SGB0 heeft ervaringen van gemeenten geïnventariseerd en trekt daaruit een aantal samenvattende conclusies.

In nauw overleg met de betrokken vertegenwoordigers van Binnenlandse Zaken zijn de te onderzoeken toezichtsfiguren en de te volgen werkwijze vastgesteld. De onderzoekers hebben niet getracht een zwartboek op te stellen met de meest kritische gevallen, maar gezocht is naar het pluriforme beeld van allerlei soorten gemeenten.

De korte beschikbare onderzoekstijd stond het doen van een werkelijk representatief onderzoek in de weg. De gevolgde werkwijze maakt het echter aannemelijk dat de schets in dit rapport een goede indicatie geeft van de gemeentelijke ervaringen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van SGB0-medewerkers bestaande uit mr. G.P. Both (projectleider), mevr. drs. E.L. van Dijk-Staats, drs. E. Gijzen, drs. G.J. Kortterink en mevr. drs. C.H. van Marle (begeleiding).

Administratieve assistentie werd verleend door mevr. T. de Broekert en mevr. C.E. Bakker.

Van bestuurders en medewerkers van een groot aantal gemeenten is vaak op korte termijnen spontane medewerking verkregen.

Een samenvatting van dit rapport is opgenomen in de rapportage van de Werkgroep Heroverweging Toezicht.

VERENIGING
VAN
NEDERLANDSE GEMEENTEN

drs. F. Renssen
Hoofd van de Afdeling
Sociaal-Geografisch en
Bestuurskundig Onderzoek

I INLEIDING

AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

In het kader van de 5e ronde van de Heroverweging Collectieve Uitgaven heeft de Regering de interdepartementale Werkgroep Heroverweging Toezicht op lagere overheden ingesteld. Aan deze werkgroep nemen naast de departementen ook de organisaties van provincies, gemeenten en waterschappen deel.

Begin 1985 heeft de werkgroep de probleemstelling nader afgebakend en uitgewerkt en is begonnen met een schriftelijke enquête onder de toezichthoudende departementen naar aard, functie en praktijk van het toezicht. Daarbij is ook het toezicht betrokken, dat door provincies wordt uitgeoefend.

Tijdens de loop van de werkzaamheden groeide het inzicht, dat behalve de ervaringen en visies van de toezichthouders ook de ervaringen van de aan het toezicht onderworpen overheden in de herooverwegingsadviezen van de werkgroep dienden te worden betrokken.

Het secretariaat heeft met een beperkt aantal gemeenten oriënterende gesprekken gevoerd en op basis daarvan enkele conclusies geformuleerd. Het verslag van deze ronde was voor de voorzitter van de werkgroep aanleiding om de afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (SGB0) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) te benaderen met het verzoek de gemeentelijke ervaringen verder en meer systematisch te inventariseren.

BEGRIPSAFBAKENING

Alvorens wordt ingegaan op de wijze waarop de ervaringen van gemeenten zijn geïnventariseerd, is het gewenst iets dieper in te gaan op het toezichtsbegrip en op de doelstellingen van en vooronderstellingen bij deze herooverwegingsoperatie. Deze achtergrond dient om richting te kunnen geven aan de vraagstellingen die de gemeenten worden voorgelegd en kan een kader opleveren om de aangetroffen ervaringen te interpreteren en waarderen.

Overigens zij hier aangetekend, dat het hier een summier begrippenanalyse betreft. Het onderhavige onderzoek staat ten dienste van het werk van de Werkgroep Heroverweging Toezicht. Een meer uitputtende en principiële beschouwing over het toezicht en de in de toekomst meest gewenste vormen zal door de werkgroep zelf worden gegeven en daarnaar wordt hier dan ook verder verwezen.

MOTIEVEN VOOR EN VORMEN VAN TOEZICHT *)

Als voornaamste functie van het toezicht op lagere overheden wordt in de literatuur veelal genoemd: bewaking van de eenheid van bestuur. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat vraagt per definitie enige vorm van toezicht. Met de opkomst van medebewindswetgeving zijn er motieven ontstaan die meer zijn toegespitst op de verschillende beleidsterreinen.

Een aantal motieven wordt meestal onderscheiden:

- a) coördinatie: toetsing van besluiten aan hogere regelingen en in het algemeen aan belangen die het besluitnemende orgaan niet behartigt (horizontale en verticale coördinatie);
- b) beleidsbewaking: afstemming van het beleid van de gemeente op dat van hogere organen;
- c) kwaliteitsbewaking: controle op deugdelijkheid en kwaliteit van het besluit. (Hieraan ligt de vooronderstelling ten grondslag, dat de kwaliteit van het apparaat van het hogere orgaan beter zou zijn dan die van het lagere.);
- d) financiële motief: bevordering van een gezond en evenwichtig financieel beleid van de gemeente en het toetsen van het besluit op zijn financiële gevolgen voor hogere organen (bijvoorbeeld bij specifieke uitkeringen van het Rijk);
- e) rechts- en belangenbescherming van de burger.

De hoofdvormen, waarin het toezicht zich presenteert, zijn het preventieve, repressieve en positieve toezicht. Het preventieve houdt in, dat een besluit goedkeuring behoeft om in werking te kunnen treden (goedkeuring, verklaring van geen bezwaar). Het repressieve behelst, dat een reeds geldig besluit alsnog kan worden vernietigd of geschorst.

Bovendien kan zich de situatie voordoen dat het toezichthoudend orgaan een besluit oplegt aan, dan wel neemt in de plaats van het lagere orgaan. In die gevallen is sprake van positief toezicht (aanwijzing, toezicht). Soms komt dit positief toezicht ook voor in combinatie met één van beide andere vormen.

In de literatuur wordt nogal eens verdedigd, dat naarmate de toetsing later in de besluitvorming plaatsvindt, meer betekenis toekomt aan het zelfstandig oordeel van de onder toezicht gestelde. Preventief toezicht geldt dus als meer ingrijpend voor de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de onder toezicht gestelde dan een vorm van repressief toezicht. Ook wordt aangenomen dat de beleidslasten voor de toezichthouder bij het repressief toezicht geringer zijn dan bij het preventieve. Het positieve toezicht zou een tussenpositie innemen.

*) Deze paragraaf is deels ontleend aan: 'Toezicht in beweging', drs. D. van Vliet, Gemeentestem nr. 6756, november 1983 en het rapport 'Inzake uitoefening van het provinciaal toezicht' provincie Noord-Brabant, september 1984.

De Werkgroep Heroverweging Toezicht heeft zich in elk geval niet alleen als taak gesteld na te gaan welke toezichtsfiguren eventueel kunnen worden afgeschaft, maar ook of vorme.. van preventief toezicht in lichtere vormen als repressief toezicht zouden kunnen worden omgezet.

Of dit verschil in de praktijk ook wordt ervaren zal bij gemeenten moeten worden nagegaan. In het rapport 'Inzake uitoefening van het provinciaal toezicht', wordt erop gewezen dat de redeneringen formeel juist mogen zijn, maar dat er per toezichtsfiguur een reeks van informele beïnvloedingstechnieken kan bestaan, die feitelijk meer doorslaggevend kunnen zijn voor de intensiteit van het toezicht dan de formele vorm.

Enigszins met dit laatste samenhangend is het feit, dat in de praktijk de werking van het toezicht in formele zin (bestuurlijke besluiten van gemeenten en een bestuurlijke formele reactie van het toezichthoudend orgaan) moeilijk is te scheiden van allerlei andere relaties tussen de betrokken overheidsniveaus. Bestuurlijk toezicht is een bestuursinstrument naast andere, zoals planning, (mede)financiering, informatie-uitwisseling. Behalve het onderscheiden van toezicht van andere bestuursinstrumenten is het ook moeilijk te scheiden van controle en inspectie. In theorie is alleen toezicht een manier van beïnvloeding van het beleid en zijn inspectie en controle slechts gericht op handhaving van een vastgesteld beleid. In de praktijk hangen beide vormen van contact tussen overheden nauw met elkaar samen. De controleur heeft nu eenmaal vaak tegelijk ook een beleidsvoorbereidende rol.

In dit onderzoek wordt primair het toezicht onderzocht, maar daarbij zal bij elke onderzochte figuur worden nagegaan hoe de feitelijke procedure verloopt en welke andere instrumenten of contacten daarin een rol spelen.

Het toezicht op de lagere overheden staat de laatste tijd ter discussie. Decentralisatie en deregulering zijn sleutelwoorden, die regelmatig worden gebruikt in het streven naar vergroting van de beleidsbevoegdheid en beleidsvrijheid van provincies en gemeenten. Daarnaast past de heroverweging van het toezicht in de algemene heroverweging van de collectieve lasten.

Ook artikel 132 lid 3 van de herziene Grondwet nodigt uit tot een bezinning: voorafgaand toezicht met betrekking tot besluiten van besturen van provincies en gemeenten is alleen mogelijk in, bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.

De wetgever dient zich op grond van die bepaling steeds wanneer hij een vorm van preventief toezicht wil instellen, ervan te vergewissen of dit toezicht wel nodig is. Ten aanzien van het toezicht in het algemeen, met name het repressieve, is verder van belang de opdracht van artikel 133 lid 3 Grondwet: "De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen". Deze bepaling is met name van belang bij de herziening van de organieke wetgeving, zoals de gemeentewet.

AANDACHTSPUNTEN BIJ DE TOETSING VAN DE WERKING VAN HET TOEZICHT

Op grond van het voorgaande en op basis van algemeen bestuurlijke overwegingen is een aantal aandachtspunten op te stellen waarop de inventarisatie van de ervaringen van de gemeenten mede kan worden gericht.

- a) Toezicht moet berusten op een duidelijk in de wet omschreven verantwoordelijkheid. Ook het instrument van toezicht moet wettelijk zijn vastgelegd.
- b) Voorkoming van dubbel toezicht. Het ligt in de rede, dat wanneer op verschillende aspecten van het lokale beleid moet worden toegezien, dat op een gecoördineerde wijze gebeurt. De toezichthouder dient de verschillende overwegingen te bundelen en dan 'met één mond te spreken'.
- c) Sinds de opkomst van de AROB wordt er steeds meer voor gepleit om de rechtsbescherming niet langer als motief voor het handhaven van een toezichtsfiguur te erkennen. Een rechterlijke instantie is het meest geëigend om de rechten en belangen van derden te beschermen, een beleidsmatige toetsing vanuit belangen van hogere bestuursorganen dient daarmee niet te worden vermengd of daarnaast te bestaan als daarmee een doublure ontstaat.
- d) De uitoefening van het toezicht moet overeenkomen met de te beschermen belangen. Voor zover niet duidelijk uit de wet of uit het wettelijk systeem de motieven van de wetgever zijn af te leiden, is de jurisprudentie en de bestuurspraktijk in de loop van de tijd maategevend geworden voor de criteria en motieven waaraan een bepaald toezicht is gebonden.
- e) Het is gewenst dat de toezichthouder tevoren openbaar maakt wat de te hanteren toezichtscriteria en -normen zijn en voorgenomen accentverschuivingen daarin.
- f) Wanneer bij een vorig punt wordt gepleit voor bundeling en coördinatie van verschillende met toezicht gediende aspecten, dient ervoor te worden gewaakt, dat deze coördinatie niet leidt tot vermenging van toezichtsfiguren. Wat met de ene figuur niet kan worden bereikt, dient niet op oneigenlijke manier via een andere figuur te worden gerealiseerd.
- g) Evenwicht tussen doel en middel. Bij het vorige punt gaat het om de beperking van de reikwijdte van het toezicht, bij dit uitgangspunt om de beperking van de intensiteit van het toezicht tot het hoogst noodzakelijke niveau.

Uitgangspunt dient te zijn, dat de lichtste vorm van toezicht - en wijze van uitoefening - wordt gehanteerd, die nog in voldoende mate de desbetreffende belangen kan beschermen.

De wijze waarop in overleg met de opdrachtgever deze aandachtspunten in de vragenlijst, die de gemeenten is voorgelegd, zijn verwerkt, valt af te leiden uit de als bijlage 1 bij dit rapport opgenomen checklist.

II GEVOLGDE WERKWIJZE

Het onderzoek onder gemeenten vormt een complement met het onderzoek onder departementen. Beide dienden in rapportage en afrondingsdatum op elkaar te worden afgestemd. Omdat het onderzoek onder gemeenten echter pas kon starten nadat de inventarisatie onder de departementen was gehouden, betekende dit voor het 'gemeentelijk' onderzoek een zeer korte looptijd, nl. van 1 augustus tot 1 oktober 1985. Een en ander heeft uiteraard gevolgen voor de wijze van onderzoek en de aantallen te enquêteren respondenten.

SELECTIE VAN DE TE ONDERZOEKEN TOEZICHTSFIGUREN

In nauw overleg met de opdrachtgever is een aantal criteria opgesteld op basis waarvan tot een selectie is gekomen van te onderzoeken toezichtsfiguren.

a. Optimale aansluiting bij de door de werkgroep Heroverweging gehanteerde keuzecriteria.

Het ligt voor de hand, dat de aansluiting tussen beide onderzoeken een eerste aandachtspunt is. Op die manier kunnen gemeentelijke ervaringen direct een rol spelen bij de vormgeving van die toezichtsfiguren waarvan de heroverweging actueel is.

In eerste instantie heeft de Werkgroep in totaal 250 figuren geselecteerd en aan heroverweging willen onderwerpen. Voor de daarbij gehanteerde selectiecriteria wordt hier verwezen naar de rapportage van de werkgroep.

(Beperking tot bestuurlijk toezicht, beperking tot figuren die niet reeds in een andere heroverwegingsronde zijn meegenomen, e.d.).

Bij de verdere uitwerking en op grond van overleg met de betrokken departementen beperkte de werkgroep zich uiteindelijk tot 121 figuren.

b. Beperking tot toezicht op gemeentelijke bestuursorganen.

De gemeentelijke ervaringen worden in dit onderzoek centraal gesteld. Ervaringen van andere aan toezicht onderworpen overheden zoals provincies en waterschappen worden door de werkgroep zelf op een andere manier geïnventariseerd.

Van de 121 aan heroverweging onderworpen figuren kennen er in totaal 85 een toezichtsrelaties tussen Rijk en Gemeente (R-G) (40 keer) of Provincie en Gemeente (P-G) (45 keer).

c. Prioriteit wordt op verzoek van de werkgroep gegeven aan het preventief toezicht, immers geldend als de zwaarste, althans duurste, vorm van toezicht.

Repressief en ook positief toezicht worden in eerste

instantie niet expliciet onderzocht.
Van de 85 toezichtsrelaties resteren er dan nog 39
namelijk R-G 19 en P-G 20.

- d. De figuren moeten praktische relevantie hebben, omdat er anders geen of heel unieke ervaringen mee zullen kunnen worden gevonden.

Een aantal archaïsche of hoogst zelden voorkomende figuren valt daarmee af. Daarnaast is het ook niet mogelijk om zeer recent ingevoerde toezichtsfiguren naar de letter van de opdracht mee te nemen.

Toch zijn deze beide soorten figuren niet bij voorbaat uit de lijst geschrapt, omdat:

- sommige figuren weinig kunnen voorkomen, omdat de gestelde normen zo strak zijn, dat gemeenten er bij voorbaat vanaf zien om enige beleidswijziging door te voeren en aan een toezichtsprocedure te onderwerpen;
- sommige figuren weliswaar nieuw zijn, maar toch een rechtsvoorganger hebben waarmee wel relevante ervaringen zijn opgedaan;
- de bij de gemeenten bestaande verwachtingen ten aanzien van de werking van een nieuwe toezichtsfiguur niet bij voorbaat dienen te worden genegeerd.

Op grond van deze criteria is vastgesteld op welke figuren bij voorrang de inventarisatie zou moeten worden gericht.

Deze selectie houdt het risico in, dat gemeenten wel naar hun ervaringen zal worden gevraagd met toezichtsfiguren die actueel worden heroverwogen, maar niet naar ervaringen met figuren die de gemeenten zelf wellicht evenzeer of meer belangrijk vinden.

De opdrachtgever heeft er daarom mee ingestemd dat als toegift ook ervaringen worden geïnventariseerd met toezichtsfiguren die niet tot de geselecteerde behoren, maar door gemeenten spontaan naar voren worden gebracht. De resultaten van deze toegiftlijst kunnen niet alleen vergeleken worden met die op de lijsten van geselecteerde figuren, maar ook kunnen zij wellicht aanleiding vormen om in de naaste toekomst nog eens te heroverwegen welke toezichtsfiguren wellicht ook voor heroverweging in aanmerking zouden kunnen komen.

Opzet van de informatieverzameling

Niet elke toezichtsfiguur komt even vaak voor. Bij sommige vloeit zelfs uit hun aard voort dat alleen bepaalde groepen gemeenten ermee te maken kunnen hebben gehad. Een tweedeling van de figuren ligt daarom bij de wijze van informatieverzameling voor de hand:

- a. Voor de toezichtsfiguren waarvan kan worden aangenomen, dat ze in alle gemeenten vrij regelmatig voor-

komen, is gekozen voor een interviewronde in een achttal gemeenten, verdeeld over drie provincies (Zuid-Holland, Drenthe en Limburg). Bij deze acht waren de grote gemeenten in de meerderheid, omdat de kans dat alle figuren daar daadwerkelijk voorkomen, groter is.

De gevolgde werkwijze in deze gemeenten was doorgaans als volgt:

- de burgemeester en/of de gemeentesecretaris is benaderd en hen is de bedoeling en opzet van het onderzoek uiteengezet;
- zij hebben een interviewserie georganiseerd waaraan meestal door diverse chefs van de meest betrokken afdelingen gezamenlijk of apart werd deelgenomen;
- tijdens deze interviews is aan de hand van de checklist per toezichtsfiguur geïnventariseerd welke ervaringen er doorgaans zijn en welke incidentele ervaringen er zijn te melden.

b. Voor de toezichtsfiguren die een meer specifiek karakter hebben in de zin dat ze minder voorkomen, is de volgende werkwijze gekozen:

- bij de betrokken toezichthouder(s), soms dus het departement, soms de drie genoemde provincies is telefonisch om een opgave gevraagd van de gemeenten waarbij zich in de jaren 1983, 1984 of 1985 de betrokken figuur heeft voorgedaan;
- bij een aantal van deze gemeenten is vervolgens telefonisch een interview gehouden, meestal met de chef van de betrokken afdeling of dienst;
- het aantal gemeenten dat per 'specifiek' figuur is geïnterviewd was minimaal drie en - wanneer de verkregen informatie elkaar niet versterkte - maximaal zes;
- bij de selectie van de te benaderen gemeenten is niet bewust gezocht naar het zich voordoen van speciale kenmerken, als grootte of bijzondere aard van de ervaringen.

Op deze wijze is ernaar gestreefd de geïnventariseerde gegevens dan wel niet representatief voor alle gemeenten, doch wel zoveel mogelijk indicatief te doen zijn voor de 'modale tendensen' die men doorgaans bij de gemeenten zal kunnen aantreffen.

In het volgende hoofdstuk worden per toezichtsfiguur de resultaten geaggregeerd gerapporteerd. Daarbij is geen onderscheid gemaakt tussen de figuren die in de algemene interviewronde en die in de specifieke ronde waren opgenomen. Ook de 'toegiftfiguren' zijn in het overzicht opgenomen.

De volgorde van de presentatie is die naar departement, overeenkomstig de codenummering die de Werkgroep Heroverweging heeft gehanteerd.

Per figuur wordt zoveel mogelijk de checklist gevolgd.
Er is naar gestreefd om het 'modale beeld' per figuur
aan te geven en daarnaast als illustratie de ervaringen
met een meer incidenteel karakter.

III ERVARINGEN PER TOEZICHTSFIGUUR

In dit hoofdstuk wordt per onderzocht toezichtsfiguur volgens onderstaand schema gerapporteerd.

	Toezi ^{ch} tsfiguur (wet + artikelnr.)	code- nummer
I	Korter omschrijving/aanduiding	R-G of P-G
	Frequentie per jaar in totaal en/of per gemeente	aantal res- pondenten
II	Korte beschrijving van de gemiddelde <u>procedure</u> , het al of niet voorkomen van bepaalde fasen en zo mogelijk de gemiddelde tijdsduur.	
III	<u>Bezwaren</u> 1. Ten aanzien van de procedure: a) er moet teveel informatie worden verschaft; b) de procedure is omslachtiger dan de gemeente nodig vindt; c) de slagvaardigheid van de gemeente wordt gefrustreerd door de voor het toezicht benodigde tijds- termijnen. Toelichting en illustratie 2. Ten aanzien van de inhoud: d) het is onvoldoende duidelijk op welke aspecten het toezicht is gericht resp. aan welke criteria het onderworpen besluit wordt getoetst (willekeur); e) het toezicht is te gedetailleerd (betutteling); f) het toezicht werkt te zeer uniformerend, zodat geen specifieke oplossingen voor specifieke situaties mogelijk zijn (geen beleidsmarge); g) het toezicht is overbodig, want de gemeente zou zonder toezicht dezelfde beslissingen nemen (er is dus geen sprake van zelfbeperking en de gemeente wordt evenmin gecorrigeerd); h) andere bezwaren/knelpunten. Toelichting en illustratie	
IV	<u>Positieve ervaringen</u> a) geen (grote) problemen (a t/m h niet aanwezig); b) deskundige ondersteuning; c) eigen besluitvorming wordt vergemakkelijkt; d) toezichthouder beperkt zich tot hoofdlijnen resp. marginale toetsing resp. procedurele toetsing; e) met de betrokken instantie valt goed te praten; f) anders. Toelichting en illustratie	

V Kosten en tijd

Welke tijds- en/of kostenbeslag brengt het bestaan van deze toezichtsfiguur voor de gemeente met zich?

- Ambtelijke tijd:
- Bestuurlijke tijd:
- Extra kosten:

VI Meningen/suggesties

- a) dit toezicht zou niet gewijzigd behoeven te worden;
- b) dit toezicht kan worden afgeschaft;
- c) de toezichtsprocedures zouden vereenvoudigd moeten worden;
- d) de toezichtscriteria moeten worden beperkt c.q. duidelijker genormeerd worden;
- e) de toezichtsvorm dient te veranderen (bijv. in repressief toezicht);
- f) anders:

Toelichting en illustratie

VII Verdere opmerkingen/voorbeelden/illustraties

Politiewet, 4.3	1.01
Instemming Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie met benoeming korpschef gemeentepolitie niet zijnde (hoofd-) commissaris	R-G
Frequentie: onbekend. Het betreft echter in principe ca. 60 van de $\pm$ 140 gemeentelijke politiekorpsen	7

Procedure

In vrijwel alle gevallen is sprake van twee mogelijke procedures:

- a) Een selectiecommissie adviseert de burgemeester een korpschef te benoemen. Deze volgt het advies, en stelt de Minister van Binnenlandse Zaken van zijn voornemen op de hoogte. Afschriften van deze brief gaan naar de Commissaris van de Koningin en de Procureur-Generaal (soms ook naar het Ministerie van Justitie).
- b) Een selectiecommissie adviseert de burgemeester een korpschef te benoemen. Tussentijds spreekt de burgemeester informeel met de Commissaris van de Koningin en de Procureur-Generaal over de te volgen procedure, de belangrijkste kandidaten, etc. Een dergelijk gesprek heeft herhaaldelijk plaats. Op ambtelijk niveau vinden verder contacten plaats met de adviserende (hoofd-)officier van Justitie en de kabinetschef van de Commissaris van de Koningin. Meestal ontvangen zij op voorhand alle relevante stukken, tussenrapportages, etc. Aldus wordt informeel de benoeming van een korpschef 'voorbereid'; bij de feitelijke benoeming door de burgemeester is op deze wijze iedere - adviserende - betrokkene het al eens.

Procedure b) wordt in ca. 75% van de gevallen gevolgd. Advisering door derden vond in geen van de onderzochte gevallen plaats.

Bezwaren

1. Ten aanzien van de procedure:
Welke procedure ook gevolgd wordt: een ieder acht haar omslachtiger dan nodig en sterk de slagvaardigheid frustrerend. Zelfs na de uitgebreide voorprocedure (ad b) duurde de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie nog ca. 2 maanden. (Procedure ad a duurde ca. 3 maanden, maar het verlies aan tempo in die procedure wordt weer gecompenseerd door de winst aan snelheid door het niet gebruiken van allerlei informele schijven).

2. Ten aanzien van de inhoud:

Een ieder acht de toezichtsprocedure te gedetailleerd. In vrijwel alle gevallen luidde het oordeel: overbodig en onduidelijk bij gebrek aan toezichtscriteria. Niemand vermocht in te zien wat de nuttige/positieve meerwaarde van het toezicht was. Alle extra-bureaucratische schijven, oordeelde men, die niet van invloed zijn op het resultaat: de benoeming van een korpschef waartoe wettelijk de burgemeester is gehouden. Een enkeling achtte op grond van een theoretische redenering de toezichtsfiguur begrijpelijk: een korpschef heeft taken op het gebied van de openbare orde en op het gebied van de opsporing van verdachten. Dat is een dubbele verantwoordelijkheid die langs verschillende kanalen loopt (burgemeester en Ministerie van Justitie). Overigens stellen een aantal gemeenten de vraag wat hier nu valt 'toe te zien'. De potentiële kandidaat moet wettelijk en via allerlei voorschriften al aan zoveel criteria voldoen dat de keuze van een voor de toezichthouders 'onwelgevallige kandidaat' vrijwel onmogelijk is.

Overigens merkt een ieder op dat de onzekerheid waarmee een reeds door de burgemeester uitverkoren kandidaat wordt opgescheept bij deze langdurige toezichtsprocedure eigenlijk onaanvaardbaar is. Het getuigt van een weinig zorgvuldig personeelsbeleid.

Positieve ervaringen:

Geen. (Ook niet in de sfeer van ondersteuning bij een toch ingewikkelde procedure. "We moesten alles nog uitzoeken", is de veel gehoorde klacht.)

Kosten en tijd

Hangt af van de gevolgde procedure:

Bij procedure a): ambtelijk: enkele dagen

bestuurlijk: één dag

overige kosten: nauwelijks

Bij procedure b): ambtelijk: één à twee weken

bestuurlijk: ca. 3 à 5 dagen

overige kosten: honderden fotocopieën en een hoge telefoonrekening.

Meningen/suggesties

Er zijn drie stromingen:

a) Afschaffen.

Wettelijk benoemt de burgemeester, elke vorm van toezicht is afkeurenswaardig, althans overbodig.

b) Toezihtsprocedures wijzigen.

Vanuit de hierboven genoemde theoretische redenering komen sommigen tot het oordeel dat de toezichtsprocedure gewijzigd moet worden in die zin dat de Procureur-Generaal en de Commissaris van de Koningin toezichthouder worden. Meer provinciaal toezicht dus.

c) Toezihtscriteria verduidelijken.

In deze stroming gaat men ervan uit dat de oorspronkelijke wetstekst nuttig was. Slechts indien de criteria niet blijken te bestaan of weinig voorstellen, zodat het toezicht niet nuttig blijkt, wil men overstappen naar alternatief a.

De beide eerstgenoemde alternatieven verheugen zich beide in een ongeveer evengrote aanhang. Alternatief c werd slechts in één geval genoemd.

Gemeentewet art. 64h en 64j	207
Vergoedingen voor commissieleden anders dan ex art. 64g	R-G
Frequentie: minder dan 1x per jaar per gemeente	7

Procedure

Over de fasen in de procedure wordt door de respondenten nauwelijks iets gemeld. Eén van de gesprekspartners noemt de procedure "stempelwerk". Van vooroverleg, overleg, etc. is geen sprake.

Bezwaren

Geen van de respondenten had bezwaren. Noch met betrekking tot de procedure, noch met betrekking tot de inhoud werden knelpunten genoemd. Respondenten noemen de redenen hiervoor:

- 1) men houdt zich strikt aan de regels;
- 2) men volgt voor commissieleden eenvoudig de regels die gelden voor betaling aan raadsleden; zij draaien dan automatisch mee met de bezuinigingen die de raad zichzelf oplegt;
- 3) door commissies ingestelde commissies (= subcommissies) zijn in de betrokken gemeente bij voorbaat uitgesloten van vergoedingen;
- 4) deze vorm van toezicht heeft in de betrokken gemeente niet gespeeld.

Positieve ervaringen

Geen van de respondenten had problemen met het toezicht. Eénmaal werd gemeld dat het toezicht en het bestaan van regels de eigen besluitvorming vergemakkelijkt.

Kosten en tijd

Wordt niet opgegeven. Kennelijk weinig, daar geen sprake is van overleg, niet-goedkeuring, etc. en gezien ook de uitdrukking dat de procedure "stempelwerk" is.

Meningen/suggesties

Dit toezicht zou niet gewijzigd behoeven te worden.

Gemeentewet art. 100 en 111	207A
Wedde wethouders	P-G
Frequentie: alle gemeenten éénmalig; bijstelling vindt nu en dan plaats	7

Procedure

Over de fasen in de procedure - overleg etc. - wordt door zes van de zeven respondenten niet gerept. Wel meldt één der gesprekspartners dat er onlangs - overigens in goed overleg met Gedeputeerde Staten - een beroepszaak bij de Raad van State aanhangig is gemaakt in verband met het feit dat de gemeente altijd premies voor wethouders voor haar rekening had genomen. Gedeputeerde Staten had dit altijd door de vingers gezien, doch, nu het eenmaal in de begroting geëxpliciteerd werd, moesten zij met de wet in de hand voor dat gedeelte van de begroting hun goedkeuring wel onthouden. Dit resulteerde in gemelde beroep (zie overigens onder 209). (Deze gemeente had overigens geen enkel probleem met dit toezicht).

Bezwaren:

Geen van de respondenten heeft bezwaren tegen of problemen met het toezicht, noch inhoudelijk noch procedureel. Als één van de oorzaken daarvan wordt genoemd dat de landelijke richtlijnen duidelijk zijn en stipt worden gevolgd.

Positieve ervaringen

Er zijn uitsluitend positieve ervaringen geregistreerd. Er komen nooit opmerkingen van de provincie omdat men zich nauwgezet aan de richtlijnen houdt. Men meldt zelfs, dat men blij is met dit toezicht. De eigen besluitvorming wordt erdoor vergemakkelijkt; men legitimeert er het vast te stellen bedrag mee en hoeft binnen de gemeente onderling niet in de clinch. Sommige gemeenten melden dat zonder dit toezicht de wedde zeker hoger, andere gemeenten juist dat die zeker lager zou zijn. Eén respondent vindt het "verstandig" dat de wethouderswedde op een ander dan het eigen gemeentelijk niveau wordt "vastgesteld" en onder toezicht staat.

Kosten en tijd

Wordt niet opgegeven. Gezien het ontbreken van overleg, etc. en knelpunten zal dit heel weinig zijn.

Meningen/suggesties

Uit alle positieve ervaringen en het ontbreken van knelpunten moet geconcludeerd worden dat wat de respondenten betreft het toezicht ongewijzigd gehandhaafd kan blijven.

Verdere opmerkingen

Tevredenheid met het bestaan en het functioneren van het toezicht betekent niet, dat men ook dan tevreden is met de normen zelf! Geopperd werd dat het wat deze figuur betreft interessant zou zijn eens te kijken in gemeenten tussen 18.000 en 24.000 inwoners. Voorts werd door één respondent gezegd dat volgens hem gemeenten niet eens weten dat zij zich niet aan de richtlijnen zouden behoeven te houden.

Gemeentewet art. 228 (jo. art. 228a en jo. art. 234)	208
a) oprichten van/deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen b) aangaan leningen etc. c) uitlenen van geld, waarborgen, etc. d) kopen, ruilen, vervreemden en bezwaren van onroerend goed.	P-G
Frequentie: + 50.000 per jaar in totaal per gemeente: a) nihil tot sporadisch; b), c) en d) zeer frequent	8

Procedure

Met betrekking tot a):

Is altijd sprake van overleg. Dit is in het algemeen intensief (omdat de provincie in beginsel tegen gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen is) en vaak ook langdurig van aard. Is men het eenmaal eens, dan is de goedkeuring zelf een formaliteit.

Met betrekking tot b) t/m d):

Er is soms overleg, nu eens met Gedeputeerde Staten, dan weer met ambtenaren, soms met beiden. Vooral als een zaak moeilijk ligt, wordt (veel) vooroverleg gepleegd. De goedkeuringsprocedure is naar de mening van sommige respondenten wat aan de lange kant, doch in spoedeisende gevallen blijkt altijd een snellere procedure mogelijk te zijn.

Bezwaren

1. Ten aanzien van de procedure:

met betrekking tot a):

Er werden geen bezwaren of problemen gemeld, of het moest zijn dat één der gesprekspartners zich erover verbaasde dat in één geval een nv (nl. voor een bedrijvencentrum) er zonder slag of stoot doorheenkwam (de provincie juichte het idee zelfs toe), terwijl het bereiken van overeenstemming in een ander geval, nl. toen men een stichting cultureel centrum wilde effectueren, een moeizaam en langdurig proces was.

met betrekking tot b):

Er werden geen bezwaren in het bijzonder genoemd.

met betrekking tot c):

Uitlenen van geld ziet één gemeente als uitzetten van geld in deposito: dat is niets anders dan "kasbeheer" en daarmee zou de provincie zich niet moeten kunnen bemoeien. Overigens zijn geen bezwaren genoemd.

Waarborgen: men vindt dat de provincie af en toe te veel informatie wil hebben. Zo vraagt de provincie bijvoorbeeld in verband met gemeentegarantie bij de aankoop van woningen het gehele advies van het bemiddelend orgaan op, zelfs als dit advies positief is.

Toem de provincie d rezen werd op het feit dat een gelijkloidend besluit voor de grote gemeente wel was goedgekeurd, werd tenslotte ook voor dit geval goedkeuring verleend.

x)

Het wordt ook als bijna willekeurig ervaren dat goedkeuring sterk afhankelijk is van de interpretatie die op een bepaald moment door provinciale ambtenaren en bestuurders wordt gegeven aan een actuele situatie: de provincie vond de n.v. zelfs prachtig omdat de werkgelegenheid ermee gemoeid was.

('cultureel centrum

met betrekking tot d):

Ten aanzien van dit item van art. 228 werden relatief de meeste bezwaren geuit. De tijdsduur van de procedure frustreert nu niet direct de slagvaardigheid, doch geeft wel af en toe problemen. Dat meestal geen sprake is van echte frustratie van slagvaardigheid komt doordat provincies in spoedeisende gevallen altijd wel bereid zijn tot snel overleg en snelle afwikkeling.

Eén gemeente meldt dat de procedure soms wat te omslachtig is: bij aankopen in s.v.-gebieden bijvoorbeeld wordt sinds kort een s.v.-verdeelplan geëist.

met betrekking tot b) t/m d):

Een der gesprekspartners noemt de hele procedure een wassen neus, een formaliteit. Meerdere gesprekspartners signaleren dat vooral vanuit een interne behoefte bij de provincie stukken in veelvoud (soms wel 6- tot 12-voud!) moeten worden verzonden. Teneinde de procedure niet te vertragen, voldoet de gemeente maar aan zulke verzoeken.

2. Ten aanzien van de inhoud:

met betrekking tot a):

Met uitzondering van één respondent, worden geen bezwaren gevoeld. Dit komt vooral omdat men weet uit jurisprudentie en provinciaal beleid en wet dat het oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen alleen mogelijk is bij een aantoonbaar bijzonder belang. Eén respondent echter toont aan de hand van een voorbeeld aan dat onvoldoende duidelijk is aan welke criteria het onderworpen besluit wordt getoetst, althans dat gemeenten nogal afhankelijk zijn van hoe de provincie het begrip "bijzonder aangewezen in verband met de aard van het belang" interpreteert (een bedrijvencentrum mocht N.V. zijn, een cultureel centrum mocht geen stichting zijn). Voorts signaleert dezelfde gemeente dat willekeur bijna een rol speelde: de stichting /zou zijn afgewezen als niet toevallig een half jaar tevoren een stichting voor hetzelfde doel in een naburige (grote) gemeente wel was goedgekeurd. X)

met betrekking tot b) t/m d):

Sommigen van de respondenten vonden het toezicht overbodig, omdat gemeenten zonder dat toezicht ongetwijfeld dezelfde beslissingen zouden nemen. Bovendien vond men dat de vrijstelling (ex art. 228, lid 2) ook voor andere gemeenten dan die boven 10.000 inwoners zou moeten gelden. In dit verband werd door een andere respondent gezegd, dat als het toezicht zou wegvallen, gemeenten ongetwijfeld "in hun verantwoordelijkheden zouden groeien", een ontwikkeling die volgens de gesprekspartners al in gang gezet is.

Positieve ervaringen

Met betrekking tot a) t/m d):

Er worden geen grote problemenesignaleerd. Enkele respondenten tekenen hierbij aan dat dit ongetwijfeld deels komt doordat het hier om financieel gezonde gemeenten gaat. Anderen schrijven dit toe aan het feit dat alles, qua normering, vastligt. Weer anderen aan het feit, dat er termijnen in de procedure zijn opgenomen. Nog weer anderen aan de omstandigheid dat het mogelijk is, met name ten aanzien van het afgeven van garanties, dat B&W dat kan doen, onder voorwaarden zonder bemoeienis van Gedeputeerde Staten. Men vindt ook dat alles afhangt van de "cultuur" die ergens heerst: is die cultuur goed en betekent dat dat toezichthouder en gemeente met elkaar kunnen praten, dan zijn er weinig of geen moeilijkheden. (Zelfs met een als vrij "rood" bekend staand provinciaal bestuur viel te overleggen over de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen).

Eén der respondenten meldde dat vooral het informele overleg veel uitkomst biedt. De provincie accepteert volkomen dat men in veelvuldig overleg zaken voorkooft. De provincie is ook ontvankelijk voor creatieve oplossingen die gemeenten aandragen. Twee voorbeelden die getuigen van creatief meedenken en flexibiliteit:

- Een gemeente wilde grond verkopen. De provincie stelde echter zodanige voorwaarden voor verkoop (ketting bedingen) teneinde woningbestemming elders te kunnen sturen, dat deze grond moeilijker verkoopbaar werd. Dát kon de gemeente niet gebruiken, want door de geactiveerde renteverliezen werd de grond steeds maar duurder. Met de provincie werd toen overeengekomen, dat haar regels tijdelijk genegeerd zouden worden en dat, zodra de gemeente uit de rode cijfers zou zijn, de zaken zouden worden teruggedraaid en de normen/voorwaarden die de provincie stelde weer zouden worden ingevoerd. Inmiddels is dat ook zo gebeurd. Dat schept een vertrouwensband.
- Een gemeente wilde kleine stukjes grond aan particulieren verkopen tegen symbolische prijzen, want dat zou veel onderhoudskosten schelen. De provincie was onmiddellijk bereid de toetsing aan de grondprijs achterwege te laten.

Kosten en tijd

Het merendeel der respondenten kan het kosten- en tijdsbeslag niet schatten. De uitlatingen beperken zich tot: "niet veel", en "af en toe een telefoontje", "ongeveer twee maal per jaar ga je naar de provincie". Als het om een technisch moeilijke zaak gaat, doet een ambtenaar dat; gaat het om een politiek moeilijke zaak, dan stapt de burgemeester of wethouder naar de gedeputeerde. Uitzondering hierop vormden, althans in één gemeente, de kwesties met de PPD: daarheen gaat altijd een bestuurder.

Meningen/suggesties

Op de vraag of en in hoeverre toezicht (b t/m d) zou moeten veranderen, wordt op zeer verschillende wijze gereageerd:

- sommigen vinden dit toezicht minder zinnig naarmate een gemeente financieel sterker is; daarbij wordt dan onmiddellijk aangetekend dat juist in zulke gemeenten terwille van (snelle) politieke successen wellicht te grote risico's genomen zouden worden;
- één respondent vond dat het toezicht niet moet veranderen;
- één respondent vond dat het toezicht kon worden afgeschaft (althans voor b t/m d), omdat de financiële vertaling toch is terug te vinden in de begroting waarop ook al toezicht is: dit toezicht zou dan dubbelop zijn.

Het toezicht wordt door niemand ter discussie gesteld. Het is een logisch uitvloeisel van het gekozen beleidsuitgangspunt, dat privaatrechtelijke vormen slechts in uitzonderingsgevallen zijn aangewezen.

Verdere opmerkingen

Twee respondenten staken wat betreft geopperde bezwaren de hand ook in eigen boezem. Met name als provincies teveel informatie vragen, te detaillistisch ("betuttelend") te werk gaan e.d., wijtten deze gesprekspartners dit ook aan hun eigen handelwijze in het verleden: te zeer wilde men een goede relatie met de provincie opbouwen en bewaren, te veel was men erop uit om veel ongevraagde informatie mee te sturen om ter wille te zijn en de procedure te bespoedigen. Men was ervan overtuigd dat dat vragen om toezicht is.

Een andere opmerking betreft de vraag in hoeverre de slagvaardigheid van gemeenten gefrustreerd werd: één gesprekspartner meende dat het interessant zou zijn deze vraag niet alleen in de huidige economische situatie te stellen, doch ook voor een periode waarin economisch gouden tijden worden beleefd. Waar deze gemeente nu geen enkel probleem had met het toezicht, werd zij zeer pijnlijk belemmerd in de "gouden tijden" doordat een projektontwikkelaar de gemeente (bijna) te snel af was en daarmee de gemeente in ernstige moeilijkheden bracht, gedwongen als zij was de, hoewel haastig uitgevoerde, toch lange procedure te volgen.

gemeentewet artt. 242, 245a, 247, 249, 252, 253, 254, 259, 265 bis	2.09
Met name: a) goedkeuring begroting (+rekening) b) goedkeuring begrotingswijziging	P-G
Frequentie: a) in totaal ± 3.300 per jaar b) in totaal ± 55.000 per jaar	8

Procedure:

- a) Er is vaak sprake van overleg alvorens de begroting wordt ingediend, en in alle onderzochte gemeenten is sprake van overleg nadat de begroting ter goedkeuring is ingediend.

Dit overleg wordt mondeling dan wel telefonisch gedaan; opvallend is dat dit overleg soms uitsluitend op ambtelijk niveau plaatsvindt (vooral in kleine gemeenten) en soms zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau.

Gebruikelijk is in een aantal provincies dat de provinciale ambtenaar een dagje bij de gemeente langs komt. Het is in veel gemeenten een goede gewoonte die dagluister bij te zetten met een lekker etentje.

De lengte van de procedure vanaf het moment van indiening van de begroting tot de goedkeuring verschilt zeer aanzienlijk en varieert van ± 6 weken tot 9 maanden. De lengte van de procedure hangt af van een aantal factoren:

- 1) of de gemeente financieel gezond is;
- 2) of er sprake is van op handen zijnde herindeling;
- 3) of de begroting volgens de voorschriften en correct is ingediend;
- 4) of de relaties op ambtelijk en bestuurlijk niveau goed zijn.

- b) De procedure bij begrotingswijzigingen is ook nogal verschillend: bij moeilijke zaken wordt overleg gepleegd, bij vanzelfsprekende zaken niet of nauwelijks. Over het algemeen duurt de procedure naar de mening van de respondenten te lang, doch op verzoek kan in incidentele gevallen de duur sterk worden bekort middels een telefoontje.

Slechts eenmaal is melding gemaakt van een begrotingswijziging die eindigde in een beroepszaak. Het ging in dit geval om de aanschaf van een computer welke aankoop in de ogen van de provincie geen genade kon vinden in het kader van een door haar nagestreefde planning om de automatisering centraal te regelen.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:

Bij respondenten valt soms een wat tegenstrijdig gevoel waar te nemen: enerzijds appreciëren zij de marge in hun besluitvorming die mogelijk is tengevolge van een welwillende houding van de provincie, die weer het gevolg is van de goede relatie en het intensieve overleg en het 'gezond houden van de goede relaties', anderzijds heeft men soms een gevoel van machteloosheid, mee moeten doen met het circus van goed overleg en alles wat daarmee gepaard gaat, van te grote afhankelijkheid van de betrokken persoon van de provincie-ambtenaren.

Ten aanzien van de tijd die verloopt van indienen tot goedkeuren van de begroting worden bezwaren genoemd: het ontbreken van fatale termijnen brengt gemeenten soms in moeilijkheden en in ieder geval in onzekerheid. De slagvaardigheid van gemeenten wordt er soms danig door gefrustreerd en dat kost dan soms geld. De procedure moet altijd gevolgd worden, ook als het om 'kwartjes' gaat en ook als er haast bij is.

Afgezien van een te lange procedure is deze volgens sommigen ook te omslachtig: eerst moet de begroting worden goedgekeurd en vervolgens nog eens de afzonderlijke kredieten.

Een algemeen bezwaar ten aanzien van de te lange procedure geldt het qua tijd afgestemd zijn op planningsprocedures die tegelijkertijd en in samenhang met de financiële toezichtsprocedure moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld in verband met toewijzing van contingenten en ex artikel 19 procedures). Als er bij een combinatie van procedures een of meer procedures zitten die men via planning niet kan beheersen, moeten er in die procedures zo min mogelijk schakels zitten.

Het merendeel van de respondenten vindt dat er teveel extra informatie moet worden verschaft. Dit bezwaar geldt ook de begrotingswijzigingen. Als voorbeeld kan gelden dat men puur technische informatie moet toesturen in verband met een kredietaanvraag voor de aanleg van een weg.

Bij begrotingswijzigingen vond men het ook bezwaarlijk dat de gemeente zelf in de gaten moet houden of op het provinciehuis haar zaak wel wordt afgehandeld; is toevallig de betrokken ambtenaar ziek, dan blijft de zaak zonder tussenkomst van de gemeente weken liggen.

Een bezwaar van andere orde is dat de toezicht-
houder soms op merkwaardige manier haar ongenoegen
met een gemeentelijk besluit kenbaar maakt: hij
laat alle termijnen bewust verlopen en het eind
van het liedje is dat er geen positief besluit
wordt genomen, zodat de zaak door het verlopen van
de termijnen - met enorme vertraging - tenslotte
goedgekeurd is.

Een specifiek bezwaar gold tenslotte een experiment
van een provincie die had beloofd - vooruitlopend
op de komende wetgeving - repressief toezicht uit
te zullen oefenen als aan bepaalde voorwaarden zou
zijn voldaan. Terugkerend op haar schreden maakte
de provincie de door haar gedane beloften onge-
daan door zeer uitpuittend na te gaan of aan die
voorwaarden om voor repressief toezicht in aan-
merking te komen, wel was voldaan. Zo kwam slechts
één gemeente voor de repressieve toezichtsproce-
dure in aanmerking.

2. Ten aanzien van de inhoud:

Een vaak gehoorde klacht is dat het toezicht te
weinig genormeerd is. Daardoor is men teveel af-
hankelijk van de ambtenaar die de zaak behandelt.
Het 'freies Ermessen' van de behandelende ambte-
naar wordt nogal eens als bedreigend ervaren. Men
vindt dat de toetsing daardoor te arbitrair en te
veelomvattend wordt.

Een ander bezwaar is dat het toezicht soms te ge-
detailleerd is. Als voorbeelden worden genoemd:

- de gemeente mag de rente over een investering
die op zijn vroegst aan het einde van dat jaar
gepleegd zou worden, niet als inkomsten in de
begroting opnemen;
- er komt een ambtenaar van provinciale waterstaat
kijken naar de kredietaanvraag voor een gemeen-
tehuis.

Diverse malen echter werd ookesignaleerd dat het
er op lijkt of de provincie vooruitlopend op de
nieuwe wetgeving zich de laatste jaren terughou-
dender is gaan opstellen en waar mogelijk alleen
de grote lijnen in het oog houdt.

Sommigen achten het toezicht overbodig, omdat ge-
meenten zonder dit toezicht dezelfde beslissingen
zouden nemen. Deze mening sluit aan bij de elders
genoemde opvatting dat men zich bij de gemeenten
steeds meer bewust wordt van zijn eigen verant-
woordelijkheid en anders dan in de gouden tijden
niet meer over één nacht ijs gaat.

Als het toezicht zou veranderen in repressief toe-
zicht, zo meende een respondent, zou de op dit
moment reeds waar te nemen ontwikkeling van een
steeds groeiend verantwoordelijkheidsbewustzijn,
zich zeker doorzetten.

Belangrijke kosten zijn echter de kosten die het gevolg zijn van òn de lange procedure òn het feit dat die procedure altijd gevolgd moet worden: daardoor worden nogal eens renteverliezen geleden en inkomsten gederfd.

Meningen/suggesties:

Alle respondenten vinden dat het toezicht zou moeten veranderen. Belangrijke wensen daarbij zijn:

- het bekorten van de procedures, zowel voor begroting als voor begrotingswijzigingen;
- het invoeren van termijnen waaraan de toezichthouder kan worden gebonden;
- het duidelijker normeren, zodat een minder afhankelijke positie ontstaat ten opzichte van de provinciale ambtenaar. Anderen daarentegen vinden dat duidelijker normeren juist niet moet en de beleidsvrijheid van gemeenten kan beknotten en dat een ruimere normering ook minder ernstige consequenties heeft door
- het omzetten van dit toezicht in repressief toezicht. Een variant hierop vormt de suggestie om het toezicht op de begroting intact te laten en op de effecten van de begrotingswijzigingen repressief toe te zien.

Men is van mening dat door het invoeren van repressief toezicht zeer veel, tot nu toe geldende nadelen verdwijnen, terwijl men van alle positieve aspecten (deskundige ondersteuning, gemakkelijker voeren dan wel intern legitimeren van gemeentelijk beleid) ten volle profijt kan blijven houden.

Opmerkelijk is dat vaak de financieel verantwoordelijke ambtenaar in een gemeente het toezicht harder nodig denkt te hebben (als stok achter de deur en om fiasco's te voorkomen die het gevolg zijn van het streven naar politieke successen) dan de bestuurders.

Verdere opmerkingen:

Het komt incidenteel voor dat provincies hun bevoegdheden met betrekking tot financieel toezicht combineren met hun toezichtsbevoegdheden op andere gebieden als ruimtelijke ordening. Dit maakt de toezichtsfiguur minder zuiver. Het is echter een verklaarbaar gevolg van de constructie waarbij de provincie toezichthoudende bevoegdheden heeft naast beleidsuitvoerende taken en planningsbevoegdheden.

Positieve ervaringen:

Zelden zijn er grote, onoverkomelijke problemen. Slechts een maal werd een beroepszaak gemeld in verband met een begrotingswijziging voor de aanschaf van een computer. En daarbij ging het dan nog meer om een principiële zaak dan om een materieel probleem: de computer was toch al aangeschaft en afgeschreven tegen de tijd dat over de zaak was beslist (in het voordeel van de gemeente).

Alle respondenten melden dat overleg altijd mogelijk is dat zaken altijd bespreekbaar zijn en dat de provincie altijd bereid is de zaak te bespoedigen als daarom wordt verzocht.

Het toezicht is ook informeler en milder geworden. De toezichthouder staat vaak minder dan vroeger op zijn strepen en beperkt zich tot het sturen van een standaardbriefje waarin staat waaraan de gemeente zich moet houden (bijvoorbeeld in verband met het aanhouden van de norm voor saldierves). De relatie met de provincie is in het algemeen goed.

Een algemene lijn voor het al dan niet hebben van een uitstekende relatie met de toezichthouder valt niet te trekken. Denkt één kleine gemeente bijvoorbeeld dat de provincie kennelijk vindt: 'klein kan niet goed zijn' en ervaart deze gemeente het toezicht als drukkend, een andere kleine gemeente (in een andere provincie overigens) zegt uitstekende relaties te onderhouden. Deze gemeente denkt dit te danken te hebben aan het feit dat men bij de provincie weet wie er in hun gemeente zitten en aan het feit dat zij altijd beleidsprogramma's meesturen.

Alle respondenten kunnen voorbeelden aandragen waaruit blijkt dat de eigen besluitvorming soms wordt vergemakkelijkt door het toezicht. Sommige zaken zijn intern nu eenmaal beter te verkopen doordat het financieel toezicht er is. Ook houdt men daardoor bepaalde zaken beter/makkelijker in de hand. Als voorbeeld worden de subsidies aan instellingen genoemd. Positief acht men ook de deskundige ondersteuning die het gevolg is van de goede relaties. Soms gaat die ondersteuning zo ver dat de provinciale ambtenaren de gemeenten op hun subsidiemogelijkheden wijzen.

Kosten/tijd

Het afhandelen van de overleg- en goedkeuringsprocedure van begrotingswijzigingen kost op zich per handeling niet veel tijd: het is meer de som van al die kleine overlegjes, omdat begrotingswijzigingen zo vaak voorkomen waardoor het uiteindelijk nog vrij veel tijd kost. Voor de begroting geldt dat het overleg zich meestal beperkt tot 1 à 2 dagen vooroverleg en overleg en daarna worden nog wat zaken telefonisch en heel soms mondeling nader afgedaan.

Gemeentewet art. 271	210
Goedkeuring van belastingverordeningen	R-G
Frequentie: in totaal + 4000 per jaar per gemeente: 5 à 10 per jaar	7

Procedure

Opgemerkt wordt dat overleg en vooroverleg soms plaatsvinden, dat dit dan uitsluitend met Gedeputeerde Staten en nooit met Binnenlandse Zaken gebeurt. Soms maken Gedeputeerde Staten opmerkingen mede namens Binnenlandse Zaken.

De gehele procedure neemt soms lange tijd in beslag, soms veel te lang.

Bezwaren

1. Ten aanzien van de procedure:

- Verscheidene gesprekspartners missen node de tijds-termijnen. Daardoor kunnen de provincie en de goedkeurende instantie de verordening ongelimiteerd laten liggen. Dit frustreert de slagvaardigheid van gemeenten. (Eén voorbeeld betrof de fiscalisering van parkeerboetes.) Eén gemeente tekende hierbij onmiddellijk aan dat ook zij zelf schuldig is aan deze situatie doordat de raad een tariefsverhoging vóór de begrotingsbehandeling niet toestaat: hierdoor loopt die gemeente een heel kwartaal de beoogde verhoging mis.
- Een respondent vond de procedure de bureaucratie ten top. Deze is veel te omslachtig. De tussenschakel van de provincie zou al helemaal gemist kunnen worden: Gedeputeerde Staten sturen altijd de verordening door naar Den Haag.
- De overige respondenten melden geen problemen.

2. Ten aanzien van de inhoud:

- Het commentaar van de toezichthouder gaat meestal over futiliteiten. Meestal kan worden volstaan met te beloven dat de gewenste aanpassingen in de volgende herziening zullen worden meegenomen.
- De gemaakte detail-opmerkingen zijn meestentijds voor iedereen onbegrijpelijk.
- Eén respondent vond dat onvoldoende duidelijk is op welke aspecten het toezicht is gericht resp. aan welke criteria de verordening wordt getoetst. Dit werd geïllustreerd met het voorbeeld van een OGB-verordening: Gedeputeerde Staten en Binnenlandse Zaken vonden de grootte van de steekproef voor de waardebepaling te klein, doch konden zich dienaangaande niet op regels of jurisprudentie beroepen om goedkeuring te onthouden.

- De verordening werd toen voor een jaar goedgekeurd, doch de gemeente moest de steekproef voor de waardebeoordeling wel overdoen: 2 manjaar werk!
- Een respondent vond het toezicht te gedetailleerd.
 - Een respondent vond het toezicht overbodig: in Nederland wordt al zo vaak gebruik gemaakt van perfect uitgekristalliseerde modelverordeningen, dat dit toezicht, zeker preventief, achterwege kan blijven. Het toezicht wordt ook overbodig geacht omdat geen gemeente zijn burgers onnodig zal confronteren met belastingverhogingen.

Positieve ervaringen

De meeste gesprekspartners noemen geen positieve ervaringen. Twee respondenten vinden het positief dat er geen grote problemen spelen. Eén respondent ervaart de deskundige ondersteuning als positief: anders zou de gemeente zelf alle jurisprudentie moeten bijhouden. Een andere respondent meent dat toezicht wel politieke discussie voorkomt, bijvoorbeeld over tarifiering naar draagkracht.

Kosten en tijd

Tijd is met deze toezichtsfiguur niet zozeer gemoeid. Wel kosten, soms zelfs hoge kosten. Dit is vooral het gevolg van het ontbreken van termijnstelling en daardoor vaak teveel tijdverlies. De kosten bestaan dan in derving van inkomsten. Achterstanden in het innen van 3 à 4 maanden; bij OGB is men soms zelfs al een jaar verder. Deze dervingskosten worden op geen enkele wijze gecompenseerd. Ook zijn er voorbeelden van incidenten die geld hebben gekost: het ontbreken van criteria waaraan getoetst wordt en waarvoor regels ontbreken, geeft de goedkeurende overheid (i.c. de adviserende provincie) de bevoegdheid gemeenten te dwingen extra werk te verrichten teneinde de hoogte van een (i.c. OGB) waardetaxatie plausibel te maken.

Meningen/suggesties

- Sommige gesprekspartners pleiten voor afschaffen van het toezicht, of als dat niet mogelijk is, dan toch wijzigen in repressief toezicht.
- Eén respondent vindt dat het toezicht niet zou moeten veranderen; dat macro-economisch gezien zelfs verdedigbaar zou zijn het toezicht te intensiveren nu er sprake is van re-allocatie van middelen naar de private sector.

- De meeste suggesties betreffen de termijnen: deze zouden in ieder geval moeten worden ingevoerd. Of tenminste zou een bepaling moeten worden opgenomen dat na een bepaald aantal maanden bij geen bericht de verordening automatisch is goedgekeurd. Een respondent doet hier de suggestie dat er een clausule zou moeten worden opgenomen, waardoor de gemeente renteverliezen van het Rijk vergoed krijgt als deze verliezen buiten de schuld van gemeenten door verdaging van de goedkeuring worden geleden.

Gemeentewet art. 229	211A
Het instellen of veranderen van jaarmarkten moet goedgekeurd worden door Gedeputeerde Staten of door de Minister van Binnenlandse Zaken	P-G R-G
Frequentie: op provinciaal niveau: 5 à 10 maal per jaar (afhankelijk van de grootte van de provincie)	6

Procedure

Uit contacten met provincies blijkt dat de volgende praktijk min of meer is gegroeid:

1. Indien de instelling van markten wordt aangevraagd door grensgemeenten, nemen Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie of direct contact op met de burgemeester in de andere provincie of melden Gedeputeerde Staten van de andere provincie de aanvraag of doen beide;
2. In alle gevallen wordt een datum genoemd waarbinnen, bij bezwaar, gereageerd moet worden (ca. 3 à 4 weken);
3. Bij geen reactie binnen de gestelde termijn, wordt aangenomen dat geen bezwaar bestaat;
4. Wordt bezwaar aangetekend, dan wordt de minister van Binnenlandse Zaken ingeschakeld.

Het komt, naar ons bekend, nauwelijks voor, dat ingezetenen van andere provincies bezwaar maken tegen een verkeerde machtiging. Over het algemeen lijkt het overigens ook niet zo dat de wijze van publiciteit die aan het instellen of veranderen van jaarmarkten of gewone marktdagen wordt gegeven, het ingezetenen van andere provincies mogelijk maakt bezwaren aan te tekenen.

Op de hierboven aangegeven procedure wordt door gemeenten soms geanticipeerd door vooroverleg te starten met buurgemeenten, met name daar waar concurrentie wordt vermoed.

a. Informeel overleg:

Meestal wordt Gedeputeerde Staten informeel voorbereid op een besluit tot instelling of verordening van jaarmarkten of gewone marktdagen. Drie wijzen worden daarbij toegepast: of Gedeputeerde Staten worden telefonisch voorbereid, of middels overleg of via de toezending van conceptstukken, zodat deze geredigeerd kunnen worden op een wijze die geaccepteerd is. Over het algemeen hangt het van de gemeente en de provincie af welke vorm wordt gekozen.

b. Vooroverleg.

Vooroverleg vindt niet op bestuurlijk niveau plaats, tenzij een gemeente het initiatief neemt tot vooroverleg met burgemeester (komt in ongeveer de helft

van de gevallen voor). Wel vindt er vooroverleg plaats met de verenigingen voor ambulante handel, de middenstand en de Kamer van Koophandel.

c. Advisering derden:

Niet van toepassing.

d. Behandeling bezwaren:

In een enkel geval leidt de instelling of verandering van jaarmarkten of gewone marktdagen tot bezwaarmaking door - vrijwel altijd - de burgemeester. In alle gevallen stuurt Gedeputeerde Staten dan de zaak automatisch door naar Binnenlandse Zaken. Slechts zelden poogt Gedeputeerde Staten zelf be-middelend op te treden.

e. Beslissing:

In alle gevallen stelde de minister van Binnenlandse Zaken de bezwaarden in het ongelijk.

Over het algemeen duurt deze procedure 6 à 9 maanden. Indien door bezwaarschriften het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ingeschakeld, wordt de procedure met ca. 3 maanden verlengd.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:

Over het algemeen zijn de procedureproblemen niet groot, al wordt in ca. 50% van de gevallen gerapporteerd dat de slagvaardigheid van de gemeenten wordt gefrustreerd door de tijdstermijnen die voor het toezicht benodigd zijn. Met name is dat het geval indien bezwaren worden gemaakt.

2. Ten aanzien van de inhoud:

Ook inhoudelijk zijn er nauwelijks problemen. Een aantal gemeenten acht het overbodig omdat zonder toezicht dezelfde beslissing genomen zou zijn. Ook noemt een gemeente het te veel aan bureaucratie, waarmee de procedure gepaard gaat.

Positieve ervaringen:

Kenmerkend is de indifferente stemming van de meeste gemeenten ten aanzien van deze vorm van toezicht. In de helft van de gevallen worden geen grote problemen genoemd. Een enkele keer wordt de toezichthouder gecompimenteerd doordat hij zich slechts bezighoudt met de hoofdlijnen van het toezicht.

Kosten/tijd:

Het tijds- en/of kostenbeslag hangt sterk af van de procedure die gevolgd wordt en de eventuele bezwaarschriften die worden ingediend. Vandaar de volgende onderverdeling:

<u>Tijd:</u>	<u>'normale' procedure</u>	<u>'zware' procedure</u>
Ambtelijk	4 uur	16 uur
Bestuurlijk	-	8 uur

De 'zware' procedure heeft meestal hoge alternatieve kosten; dat wil zeggen door uitstel van een markt worden de inkomsten ervan ook uitgesteld, terwijl meestal wel kosten worden (zijn) gemaakt.

Meningen/suggesties:

In ca. 50% van de gevallen: geen behoefte aan verandering, het is een nuttig ordeningsinstrument. In een aantal gevallen wordt gevraagd de toetsingsprocedures te vereenvoudigen (naar analogie van het 'nieuwe' begrotingstoezicht). Slechts een enkele gemeente wenst afschaffing van het toezicht.

Wet gemeenschappelijke regelingen art. 21, 24, 25 36, 37, 38	212
Uitsluitend ervaringen en verwachtingen met art. 36 en 37 in relatie met de indeling in samenwerkingsgebieden (art. 2 en 3 WGR) werden genoteerd. Art. 36: goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen, met als criterium o.a. de bundelingsmogelijkheden.	R-G/ P-G
Frequentie: vanwege het vacuüm ten gevolge van de Reorganisatie Binnenlands Bestuur is de toezichtsfiguur de laatste jaren slechts zeer incidenteel voorgekomen. De komende 5 jaar echter zullen alle regelingen opnieuw moeten worden goedgekeurd (dit zijn er momenteel $\pm$ 700).	8
In "Procedure art. 36 (en 37)" t/m "Positieve ervaringen", komen de ervaringen aan de orde met die elementen van art. 36 die al vóór de nieuwe WGR golden plus de gebiedsindeling ex art. 2 en 3. In "Overige opmerkingen", de meningen/uitspraken met betrekking tot het nieuwe element in de goedkeuring, de bundelingsvereiste.	

Procedure art. 36 (en 37)

De meeste respondenten konden de fasen voor wat betreft goedkeuring in de procedure en de lengte daarvan niet schetsen daar zij lange tijd geleden voor het laatst een regeling aangingen. Twee respondenten melden dat altijd sprake is van overleg. Uit ander onderzoek voor Binnenlandse Zaken is bekend dat, wanneer de provincie partner is, er zeer intensief met Binnenlandse Zaken wordt vooroverlegd. Eén gesprekspartner had recente ervaringen met de toezichtsfiguur. Het overleg was zeer intensief, moeizaam en langdurig (maanden), zowel met de provincie als met Binnenlandse Zaken.

Procedure art. 2 en 3 (gebiedsindeling)

De duur van het overleg verschilde van provincie tot provincie. De intensiteit en de sfeer van het overleg was eveneens variërend. In één geval werd opgemerkt dat men zéér veel hinder had ondervonden van het feit dat de provincie op de wet vooruitliep.

Bezwaren

1. Ten aanzien van de procedure:

Met betrekking tot art. 36 (en 37):

Afgezien van die slechte ervaringen van twee van de geïnterviewde gemeenten werden geen procedurele bezwaren genoemd, wat vanzelfsprekend ook samenhangt met de zeer lage frequentie van de toezichtsfiguur in de laatste jaren. Eén gemeente had twee slechte ervaringen. De ene slechte ervaring betrof de goedkeuring van een brandweerregeling: de omstandigheid dat twee provincies betrokken zijn (de ene provincie kan pas goedkeuren nadat de andere provincie gehoord is) en dat in geval van onthouding van goedkeuring ook de Kroon betrokken is, maakt de procedure uiterst gecompliceerd en langdurig. Reeds nú is aangekondigd dat bij de vereiste hernieuwde goedkeuring (binnen 5 jaar) de procedure opnieuw uitgebreid zal worden gevolgd om het bundelingsvereiste opnieuw aan de kaak te kunnen stellen. De andere slechte ervaring betrof een geval waarbij de gemeente gedwongen werd tot samenwerking in een gemeenschappelijke regeling voor maatschappelijke dienstverlening, daar de provincie dreigde anders geen geld meer beschikbaar te stellen. De slagvaardigheid wordt in het algemeen niet gefrustreerd.

Wel in het ene geval van de brandweerregeling (zie boven). Een andere gemeente had ook voornamelijk slechte ervaringen te melden, waarbij de procedure moeizaam werd doordat de provincie inhoudelijk opvattingen nastreefde die naar de mening van die gemeente onjuist waren (zie hieronder).

2. Ten aanzien van de inhoud:

In het verleden werd geen aanleiding tot het uiten van kritiek of bezwaren gevonden, behalve in twee gevallen: / brandweerregeling waarbij de kritiek luidt dat het toezicht te zeer uniformerend werkt, zodat geen specifieke oplossing voor een specifieke situatie mogelijk is. In dit geval meende de gemeente dat er zeker sprake is van een specifieke situatie, omdat de centrale waarop de gemeente altijd al aangesloten was in een andere provincie doch slechts op 4 km. afstand over de grote weg bereikbaar was. De alternatieve centrale binnen de provincie was 20 km. ver en grotendeels slechts bereikbaar via binnenweggetjes. De andere slechte ervaring met betrekking tot de inhoudelijke kant van het toezicht betrof een geval waarbij de provincie in eerste instantie weigerde een regeling goed te keuren die alle betrokken gemeenten zo wilden, en waarvoor voldoende draagvlak aanwezig was, alléén omdat de provincie er zeer pertinente eigen ideeën omtrent het aantal aan te sluiten gemeenten op na hield.

/De ene slechte ervaring
betrof een

Met betrekking tot de regio-indeling en de er op te baseren goedkeuringscriteria werd een bezwaar van geheel andere aard van twee respondenten gehoord: de provinciegrenzen dreigen hoger opgetrokken te worden dan de rijksgrenzen.

Positieve ervaringen

De meeste respondenten melden geen grote problemen met het toezicht te hebben gehad.

Kosten en tijd

Geen der respondenten kan hiervoor een indicatie geven. In het incidentele geval van de brandweer kostte het overleg en gelobby zeer veel tijd.

Meningen/suggesties

Een respondent vindt dat het toezicht zou moeten veranderen, en wel het toezicht in te richten naar het voorbeeld van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften. Eén respondent geeft als zijn mening dat het toezicht niet hoeft te veranderen; het geeft provincie en gemeenten in beginsel voldoende marge om datgene te doen wat in een bepaald geval het beste is. De gemeenten zijn echter dan wel afhankelijk van de inzichten bij de provincie.

Overige opmerkingen

De overige opmerkingen betreffen de verwachtingen van de respondenten met betrekking tot die elementen in de WGR die nieuw zijn, met name de vereiste van bundeling. De meeste gemeenten durven geen voorspelling met betrekking tot de procedure te doen.

Eén respondent vindt dat de provincie de wensen van gemeenten met betrekking tot de grootte van hun samenwerkingsgebied moet honoreren.

Eén respondent vreest dat de provincie met de mond soepelheid belijdt, doch in concrete gevallen behoorlijk last kan veroorzaken als zij zich niet wil verdiepen in de specifieke situatie en daarmee samenhangende wensen van gemeenten. Deze uitspraak steunt op incidenten uit het verleden.

Een respondent voorspelt dat, als de toezichthouders een te strak beleid met betrekking tot bundeling gaan voeren, gemeenten ongetwijfeld de trucendoos zullen opentrekken. Het betreft hier dezelfde respondent die de bundelingsvereiste afgeschaft zou willen zien.

Eén respondent waarschuwt dat algemeen geldt dat de provincie alle bij wetgeving gegeven ruimte inkleurt met het idee dat zij alles beter weet dan de gemeenten.

Algemeen

Toezichtsfiguren Onderwijs

Een aantal toezichtsfiguren heeft in de algemene gesprekkenronde weinig of geen commentaar opgeleverd.
(8 gemeenten)

Deze figuren worden hieronder, aangeduid met codenummer, van dat commentaar voorzien.

Vervolgens worden de onderwijstoezichtsfiguren waarop wel is gereageerd samengevat en worden er enkele algemene opmerkingen gemaakt.

Wet Basisonderwijs art. 44 lid 1 en 2 P-G 3.01

De gemeenteraad is bevoegd de gemeente in schoolwijken in te delen. Goedkeuring gedeputeerde staten.

Geen bijzonderheden.

Wet Basisonderwijs art. 48 lid 1 en 2 P-G 3.02

B&W verzoekt goedkeuring gedeputeerde staten voor onderwijs in een dependance.

1 Gemeente maakt gewag van goed, maar tijdrovend overleg.

Wet Basisonderwijs art. 53 lid 2 P-G 3.03

De gemeenteraad stelt plan van nieuwe scholen vast. Goedkeuring gedeputeerde staten.

1 Gemeente meldt dat er zeer veel informatie moet worden aangeleverd; dat er sprake is van een gigantische bureaucratie. Het is nog de vraag hoe de marge die de wet kent, zal worden ingevuld.

Wet Basisonderwijs art. 63, lid 2 P-G 3.04

Gemeenteraadsbesluit dat vermeerdering van het aantal openbare scholen niet nodig is behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten.

Geen bijzonderheden.

Wet Basisonderwijs art. 69 R-G 3.05

Huisvestingsoverzicht behoeft goedkeuring van de minister.

1 Gemeente meldt dat er ook hier zeer veel informatie moet worden aangesleept en dat door de termijner de slagvaardigheid wordt gefrustreerd. Een andere gemeente zegt deze en voorgaande toezichtsfiguren onverteerbaar te vinden, omdat het ministerie alles zodanig regelt dat de gemeenteraden alleen maar voorgeschreven stukken kunnen goedkeuren.

Wet Basisonderwijs art. 89

R-G 3.06

Bij verhuur kunnen B&W met toestemming van gedeputeerde staten besluiten het door het bevoegd gezag aan bijzondere scholen verschuldigde bedrag al dan niet lager te stellen.

Geen bijzonderheden.

Wet Basisonderwijs art. 108 lid 5

P-G 3.08

De gemeenteraad besluit tot opheffing openbare school. Goedkeuring gedeputeerde staten.

Eén gemeente meldt dat veel overlegtijd nodig is. Over elk detail van de opheffing van een school is wel een circulaire. Eigenlijk is zo'n besluit nauwelijks een gemeentelijke zaak. Toezicht is principieel juist, maar de toetsingsprocedure zou eenvoudiger moeten zijn.

Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs art. 53 lid 2

P-G 3.12

De gemeenteraad is bevoegd de gemeenten in scholenwijken in te delen. Goedkeuring gedeputeerde staten.

Geen bijzonderheden.

Interimwet op het (voortgezet) speciaal onderwijs art. 77

R-G 3.15

Huisvestingsoverzicht behoeft goedkeuring van de minister.

Geen bijzonderheden.

Onderwijsverzorgingswet art. 19 lid 1 R-G 3.18

De minister keurt gebiedsplan goed.

Nog niet aan de orde geweest. 1 Gemeente
veronderstelt dat deze toezichtsrelatie
zich wel voornamelijk tussen het ministe-
rie en de instellingen zal afspelen.

Wet houdende beheersing huisvestingsvoorzieningen KO-LO art. 2 lid 2, art. 3 lid 2, art. 4 lid 1 en 2.	3.09
Het betreft besluiten van gemeenten tot (medewerking aan) bouw of verbouw of het treffen van voorzieningen aan schoolgebouwen of gymnastieklokalen die pas kunnen worden uitgevoerd na toestemming van de minister.	R-G
Frequentie: wisselend	8

Procedure:

Bij deze figuur speelt het vooroverleg een belangrijke rol, vooral om vast te stellen welke informatie er vereist is om toestemming van de minister te verkrijgen. In feite moeten de kaarten zodanig worden geschud dat het spel al is gespeeld voordat het is begonnen. Besluitvorming door de gemeenteraad heeft namelijk geen enkele zin, als er geen volstrekte duidelijkheid is over de bijdrage van de rijksoverheid.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:

De respondenten klagen over de informatie die moet worden verschaft. Het onbehagelijke gevoel bestaat dat men volstrekt afhankelijk is van persoonlijke ideeën van de behandelende ambtenaar. Een gemeente maakte melding van de eis van deskundigen-rapporten. Voor een ieder, behalve de toezichthouder, duidelijke situatie. (Het ging om een bouwvallige school, welke naar het oordeel van de gemeente niet meer rendabel te restaureren was). Vervolgens moest er op het deskundigenrapport weer een deskundig oordeel worden gelegd, etc. Uiteindelijk werd het oorspronkelijke oordeel van de gemeente bevestigd en erkend. De respondenten hebben het gevoel dat zij op het ministerie van onderwijs van het kastje naar de muur worden gestuurd. Persoonlijke bezoeken van bestuurders willen wel eens helpen. De truc is dan om via een eerste 'ingang' ook andere bureaus onverwachts binnen te wandelen.

2. Ten aanzien van de inhoud:

De respondenten beklagen zich zonder uitzondering over de onduidelijkheid van het rijkstoezicht. Een respondent zegt dat alles in het voordeel van de (bezuinigende) rijksoverheid wordt uitgelegd, een ander merkt op dat je als gemeente volstrekt afhankelijk bent van het oordeel van een 'willekeurige' ambtenaar die bestuurder mag spelen.

Positieve ervaringen

Ondanks de kritiek die zij ook hebben, maken twee respondenten melding van het positief ervaren van deskundige inbreng respectievelijk het hebben van de mogelijkheid zich achter het Rijk te verschuilen. Aan deze laatste opmerking wordt onmiddellijk toegevoegd dat het Rijk de mogelijkheden van gemeenten om een zelfstandig oordeel te hebben, onderschat.

Kosten/tijd:

Ook bij deze toezichtsfiguur ontstaat geen duidelijk beeld van de geïnvesteerde tijd. Dit komt omdat deze in feite sterk wordt beïnvloed door wisselende factoren zoals de benodigde tijd om tot overeenstemming over uitgangspunten te komen, bereidheid van gemeenten veel lobby-werk te doen, het bedrag dat met 'een zaak' is gemoeid e.d.

Meningen/suggesties

Naast opmerkingen over duidelijker criteria en korte termijnen, deed één van de respondenten het voorstel om te schakelen op een budgetsysteem met repressief toezicht, omdat anders de 'bureaucratische molen steeds logger, blinder en tijdrovender wordt'.

Verdere opmerkingen

- Het ministerie van onderwijs werd in de gesprekken algemeen gezien als een voorbeeld van een overgebureaucratiseerd, weinig cliëntgericht instituut.
- Belangrijke concrete probleempunten vormen de circulaires en de tijdstermijnen. De tijdstermijnen zijn problematisch in tweeërlei opzicht:
 - . de tijd die aan de gemeenten wordt gegund voor besluitvorming en het tijdstip waarop om besluitvorming wordt gevraagd;
 - . de termijnen die men zelf als toezichthouder in acht neemt.
- Het toezicht van het ministerie kan veel meer worden gericht op overleg en pragmatische oplossingen, voorbeelden:
 - . Er wordt een rayonindeling voor de inspectie vastgesteld die net op één gemeente afwijkt van de indeling op basis van de WGR. Overleg hierover loopt vast.
 - . Een lokaal moet per se leeg staan om een vergoeding te kunnen incasseren. Tijdelijk in gebruik geven aan derden (met aftrek van de opbrengst van de vergoeding) doet de vergoeding vervallen. Ondanks het feit dat hiermee bijvoorbeeld verpaupering wordt voorkomen. Overleg hierover loopt vast.

Wet op ruimtelijke ordening art. 10 e.v.	410-425 (toegift)
De gemeenteraad stelt bestemmingsplannen vast. Deze besluiten behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten. Vrijstelling van het bestemmingsplan anticiperend op wijzigingen kunnen door B&W worden verleend, mits vooraf van gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar is ontvangen.	P-G
Frequentie: het aantal ruimtelijke ordening-procedures is zeer groot.	8

Procedure:

De gemiddelde procedure voor de goedkeuring van een bestemmingsplan is lang en naar de mening van de respondenten te lang. Er is voor de gemeenten veel afhankelijk van goed vooroverleg. Dat wordt ook op alle mogelijke manieren gevoerd. Hierbij gaat het zowel om ambtelijke contacten (normaal) als om bestuurlijke contacten (politiek heikele zaken). Toch heeft een aantal gemeenten het gevoel dat zij in de procedure het zicht op de ontwikkeling kwijt raken. De PPC met zijn commissies en sub-commissies wordt in een bestemmingsplanprocedure diverse malen als een rimboe of een oerwoud aangeduid. Er moet door de gemeenten en met name door de bestuurders veel tijd worden gestoken in het gelijk richten van alle binnen dit circuit relevante adviezen.

De rol van de PPD in de procedure is duidelijker, alhoewel daar inhoudelijke bezwaren tegen bestaan. De contacten met de griffie-ambtenaren, die een plan uiteindelijk naar gedeputeerde staten doorzenden zijn veelal frequent, duidelijk en ook wel goed. Artikel 19-procedures zijn korter en overzichtelijker. Veelal is vooroverleg op ambtelijk niveau voldoende om ook voldoende snelheid in de procedure te houden. Voor kleinere gemeenten participeren de bestuurders (de burgemeester) ook frequent in het vooroverleg, zeker met betrekking tot zaken die bij de provincie moeilijk kunnen liggen.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:
De bezwaren richten zich vooral op de omslachtigheid bij de goedkeuring van bestemmingsplannen. Bij artikel 19-procedures geldt dit niet of in veel mindere mate. Het 'toezicht' is vrijwel altijd bereid om mee te werken aan snelle procedures (bijv. als er woningbouwcontingenten op het spel staan).
2. Ten aanzien van de inhoud:
Deze bezwaren zijn vooral toegespitst op de te gedetailleerde bemoeienis van de PPD met de bestemmingsplannen. Deze worden getoetst aan het streekplan en hiervan wordt door alle gemeenten gemeld dat dit al

veel te veel details bevat: 'Elke boom en lantaarnpaal'. Een aantal gemeenten verwijt ook de PPD dat voorontwerpen voor streekplannen als toetsingsinstrument wordt gehanteerd.

Een ander ernstig verwijt van een gemeente aan een provincie is de vermenging van de functie als toezichthouder met die van uitvoerder van eigen beleid. Het provinciaal bestuur neemt het met de procedurele rechten en plichten van partners bij planologische procedures niet zo nauw op het moment dat de eigen belangen op het spel staan, terwijl de provincie zich zeer formeel op kan stellen als hoedster van zuivere planologische belangenafweging op het moment dat de gemeenten met zakelijke belangen komen. Tenminste twee gemeenten zeggen met zoveel woorden het als een probleem te ervaren dat men zich moeilijk juridisch tegen de provincie kan verweren. Anderen zijn voorzichtiger, maar stellen wel dat klachten over de provincie met betrekking tot de procedure of de inhoud van het toezicht uiteindelijk nadelig uitwerken: de volgende keer (keren) is men minder behulpzaam.

Positieve ervaringen:

Als positieve ervaring wordt veelal genoemd het feit dat met de betrokken instantie goed te praten valt. In enkele gevallen werd ook de deskundige inbreng geprezen: 'de deskundigen in het vooroverleg voegen toch wel enige waarde aan de bestemmingsplannen toe', en in een ander geval: 'het kritisch meedenken over de exploitatie van een bestemmingsplan is uitstekend'.

Kosten/tijd:

De gemeenten wilden zich nauwelijks aan schattingen over kosten en tijd, die er met deze toezichtsfiguur zijn gemoeid, wagen. Meestal werd geantwoord in termen van 'heel veel' en 'veel te veel'.

Een gemeente gaf aan er relatief weinig tijd aan te besteden, omdat men 'contacten' altijd combineert met andere werkzaamheden. De extra kosten bestaan vooral uit reproductiekosten en tekeningen e.d.

De ervaring leert dat ook daar in overleg wel beperkingen zijn aan te brengen. Ingekleurde bestemmingsplan-kaarten bijvoorbeeld kosten veel geld. Het advies van desbetreffende respondent is dan ook te overleggen voordat je opstuurt wat wordt gevraagd.

Meningen/suggesties:

De belangrijkste suggestie was het aangeven van duidelijke en korte termijnen voor de toezichthouder. Dit voorkomt detailbemoeienis en onduidelijkheid. Voor het overige lijken gemeenten zich veel meer te verdiepen in de vraag hoe met een bepaalde vorm van toezicht om te gaan, dan in hoe het anders zou kunnen. Veelal gaven de respondenten aan dat er zeer veel energie werd gestoken in het goed houden van de verhoudingen. Meestal werden situaties vergeleken met het verleden toen

Positieve ervaringen:

Zoals gezegd is er begrip voor dat de provincie moet optreden. Het wordt niet met zoveel woorden gezegd, maar meerdere respondenten willen ook wel de hand in eigen boezem steken. Toezicht zou echter meer gericht moeten zijn op probleemoplossingen in goed overleg en minder op het realiseren van theoretische opties. Het woord integratie is wat al te concreet in richtlijnen vertaald.

Kosten/tijd:

De met de oplossing van genoemde problematiek gemoeide tijd is zeer sterk wisselend. Bij toeval waren enkele respondenten in procedures gewikkeld. In één van de bezochte gemeenten was er zelfs sprake van extra raadsvergaderingen in een sfeer van bedreiging en intimidatie. Deze raadsvergaderingen werden voorafgegaan en gevolgd door zeer veel overleg, met alle provinciale R.O.-adviesinstanties, buurtbewoners en woonwagengebouwers. Het normale werk kwam al vele dagen in het gedrang. De explosieve sfeer was voelbaar tijdens het interview, al was het alleen al doordat veiligheidsmaatregelen waren getroffen zodat bestuurders en secretariaten wel lijfelijk konden worden aangevallen.

Winkelsluitingswet art. 9 lid 2, artikel 11 lid 1	6.01 6.02
Vrijstelling openingsverbod, al of niet met beperkingen, al of niet voor bepaalde delen van een gemeente	R-G
Frequentie: elke gemeente éénmalig; bijstellingen totaal 50 à 100 x per jaar	5

Algemene opmerking:

Deze figuren zijn niet expliciet onderzocht, maar slechts in algemene gesprekken meegenomen, omdat reeds is overeengekomen dat deze gaan vervallen.

Procedure:

Wijziging van een bestaande verordening dient uitgebreid door de gemeenten in discussie te worden gebracht. Adviezen dienen te worden ingewonnen van middenstandsorganisaties, Kamer van Koophandel, vakbonden en consumentenorganisaties.

Gezien deze adviesprocedures is het gebruik dat een gemeente daaraan niet begint zonder vooroverleg met het Ministerie van economische zaken, teneinde tevoren zeker te zijn van de toegestane wijzigingsmarges.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:

Er worden geen bezwaren geopperd ten aanzien van de hoeveelheid werk, tijdsbeslag e.d. Ook zonder toezicht zou een gemeentebestuur de voorgeschreven adviesprocedure volgen, gezien de directe belangen van de betrokkenen.

2. Ten aanzien van de inhoud:

Er wordt alom gesteld dat de normen in de Winkelsluitingswet zelf en de AMvB ex artikel 11 dermate strak zijn, dat nauwelijks beleidsruimte voor de gemeenten resteert. De toezichtsuitoefening is dan ook 'mechanisch', voorspelbaar en eenduidig.

In een enkel geval wordt een gemeente toegestaan om vrijstelling voor zondagswinkel te geven, bijvoorbeeld met het oog op grote toeristische belangen. In zo'n geval vinden buurgemeenten het kwalijk dat hun zoiets niet wordt toegestaan.

Postieve ervaringen:

Een enkele gemeente waardeert de deskundige ondersteuning van de zijde van het departement, die wordt verkregen bij de voorbereiding van een beleidswijziging. Daarvoor is het toezicht overigens geen voorwaarde.

Kosten/tijd:

Gezien het incidentele karakter is dit moeilijk aan te geven. De procedure is weliswaar tijdrovend, maar zou dat ook zonder toezicht zijn.

Meningen:

De figuur wordt door alle respondenten overbodig gevonden. De wet is duidelijk genoeg en biedt nauwelijks vrije marge. Eventueel zou repressief toezicht nog wel verdedigbaar zijn, namelijk zolang de gemeenten nog wel - in theorie - bij verordening vrijstellingsbevoegdheid houden. Overigens wordt in diverse gemeenten betreurd, dat er zo weinig beleidsmarge is.

Wet Agrarisch grondverkeer art. 3 lid 1	7.01
Gemeenten dienen te verklaren welke gronden geen landbouwkundig of natuurgebied zijn. Transacties in die gebieden behoeven dan geen 'niet-land-verklaring' van de Grondkamer meer.	R-G
Frequentie: iedere gemeente éénmalig (85% deed het al); daarna incidentele bijstelling)	3

Algemene opmerking:

De wet is nog niet geheel in werking getreden. Wel is de verplichting voor de gemeenten om bedoelde verklaring op te stellen van kracht. Nu ± 85% van de gemeenten aan deze verplichting heeft voldaan, blijkt, dat de wet waarschijnlijk niet meer in werking zal treden, omdat de doelstelling, prijsbeheersing ten aanzien van landbouwgronden, niet meer actueel is dan wel niet meer middels dit instrument wordt nagestreefd. De toezichtsfiguur zal dan ook verdwijnen. Om die reden is slechts summier bij enkele gemeenten de ervaring geïnventariseerd.

Procedure:

Op zichzelf is het voorbereiden van de verklaring niet zoveel werk. De gegevens zijn reeds voorhanden. De procedure is vrij omslachtig: adviezen van de Directie Beheer Landbouwgronden moeten worden ingewonnen. Het ontwerp wordt in het vooroverleg reeds uitgebreid getoetst. Nadat B&W het ontwerp hebben vastgesteld, moet het ter inzage worden gelegd en moet gepreadviseerd worden over eventuele bezwaarschriften, waarna de gemeenteraad de verklaring vaststelt.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:
Als bezwaar wordt gezien dat deze te omslachtig is. Juist omdat alleen het feitelijk gebruik van gronden moet worden vastgesteld, is het niet zinvol om ter inzagelegging voor te schrijven en de mogelijkheid van bezwaarmaking te openen. Daarmee wordt immers gesuggereerd dat de verklaring rechtsgevolgen heeft, respectievelijk consequenties heeft voor de toekomstige bestemming van gronden, terwijl dit alles niet het geval is.
2. Ten aanzien van de inhoud:
Er is het algemene bezwaar dat vooruitlopend op een voorgenomen beleid de gemeenten al aan het werk zijn gezet. Nu wordt het beleid helemaal niet in voorgenomen zin uitgevoerd, de gemeentelijke verklaringen zijn opgesteld en liggen in het archief. Overigens wordt ook twijfel uitgesproken aan het nut van de toezichtsfiguur, voor het geval de wet wel in werking zou zijn getreden.

Positieve ervaringen:

Geen.

Kosten/tijd:

Zowel ambtelijk als bestuurlijk is, weliswaar eenmalig, een aanzienlijke hoeveelheid tijd in dit besluit gestoken, zeker wanneer er bezwaarschriften waren. Dit blijkt nu alles voor niets.

Suggesties:

Afschaffen.

Veewet art. 5	7.03
Gemeenten met een veemarkt regelen bij verordening het veeartsenijkundig toezicht op de veemarkt.	R-G
Frequentie: elke gemeente met markt eenmalig; incidentele bijstelling	1

Algemene opmerking:

De figuur gaat verdwijnen. Er is een nieuwe gezondheids-wet Dieren in de Tweede Kamer aanhangig. Daarin komt een vergelijkbare gemeentelijke bevoegdheid voor. Het toezicht daarop zal repressief worden in plaats van preventief. De ervaringen met deze figuur zijn daarom niet meer uitgebreid onderzocht.

Procedure:

Een besluit van 1985 stelde voorschriften voor het veeartsenijkundig toezicht op veemarkten. In de praktijk namen alle gemeenten die het aangaat, deze voorschriften over in de verordening. Dat is toen gebeurd, daarna komen bijstellingen nog sporadisch voor.

Bezwaren/positieve ervaringen:

Een gemeente met een veemarkt die slechts eens per jaar wordt gehouden, ontvangt reeds twintig jaar achtereenvolgend na afloop van de markt een briefje van het departement met de vraag of er wel een veearts toezicht heeft gehouden. De gemeente heeft inmiddels de plaatselijke veearts een doos sigaren geboden om enkele uren officieel over de markt te drementelen.

Suggesties:

Het verdient wellicht aanbeveling een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten markten. Repressief toezicht op de correctheid van de verordening lijkt toereikend.

Ontwerp Landinrichtingswet art. 134	7.12
Onttrekking van en/of toewijzing van het Rijk van eigendom, beheer, onderhoud van wegen, waterlopen en kunstwerken, behoeft goedkeuring van de minister	R-G
Frequentie: Omdat het om een ontwerpwet gaat, kunnen er per definitie nog geen gemeentelijke ervaringen zijn opgedaan. Er is evenmin een duidelijke voorloper waarvan deze figuur als voortzetting zou zijn te beschouwen	3

Suggesties/meningen:

Voorzover gemeentelijke woordvoerders de merites kunnen overzien van deze nieuwe figuur, lijkt het hen volstrekt redelijk dat een dergelijke voorwaarde door de wetgever gesteld gaat worden.

Algemene Bijstandswet art. 12 lid 2	8.02
De Raad kan ... een bijstandsregeling treffen voor een specifieke bevolkings-categorie. De verordening behoeft goedkeuring GS	P-G
Frequentie: nooit	3

Procedure:

Geen ervaringen.

Bezwaren:

Sinds het Besluit Landelijke Normering is het uitermate moeilijk om nog een specifieke groepsregeling te treffen. Slechts in theorie is toepassing van het artikel nog denkbaar (bijvoorbeeld ten behoeve van slachtoffers van een ramp of iets dergelijks). Een gedifferentieerde toepassing van de geldende rijks groepsregelingen is slechts voor individuele gevallen toegestaan en dan nog sterk geclausuleerd.

Vele gemeenten (veel meer dan de geïnterviewde) hebben moeite met het rijksbeleid, dat niet toestaat, dat gemeenten op enigerlei wijze een aanvullend categoriaal inkomensbeleid voeren. Diverse gemeenten hebben daartoe desondanks pogingen ondernomen, maar nooit langs de weg van dit artikel, waarschijnlijk omdat de uitslag van de toezichtsprocedure bij voorbaat vaststaat.

Meningen/suggesties:

De bezwaren gelden de norm, niet zozeer de wijze waarop op handhaving van die norm wordt toegezien. Het artikel in de wet is echter inmiddels wel een dode letter geworden. De gesuggereerde beleidsmogelijkheden voor de gemeenten bestaan helemaal niet.

Wet Sociale Werkvoorziening art. 27 lid 2	8.10
Geldelijke tegemoetkomingen aan werknemers behoeven goedkeuring van de rijksconsulent c.q. minister	R-G
Frequentie: totaal enkele malen per jaar	3

Algemene opmerking:

Per 1-1-'86 gaat deze figuur vervallen; een wetswijziging is bij de Tweede Kamer aanhangig. Op verzoek van de Kamer heeft de Regering bij Nota van wijziging besloten in de wet de mogelijkheid op te nemen, die de minister machtigt de gemeenten toe te staan een 'sociaal fonds' te vormen. Daaraan zal dan een maximaal rijksbudget worden gekoppeld. Toezicht vooraf op de besteding is dan overbodig en zal worden vervangen door toezicht achteraf.

De ervaringen met deze figuren zijn met het oog op deze aanstaande wijzigingen niet meer uitgebreid geïnventariseerd.

Procedure:

Tussen de leiding van de diensten sociale werkvoorziening en de Rijksconsulenten bestaat een intensief overleg over allerlei S.W.-zaken. In dat (voor)overleg wordt doorgaans ook de haalbaarheid van een aanvraag ex art. 27 gepeild.

Bezwaren:

Ten aanzien van de procedure worden weinig opmerkingen gehoord.

Ten aanzien van de inhoud zijn er wel bezwaren:

- De criteria waaraan wordt getoetst zijn vrij vaag, soms dus per consulent verschillend en in de loop van deze kabinetsperiode aanzienlijk verscherpt zonder dat daarvoor in formele regels enige (nieuwe) basis was gelegd. Overigens hebben diverse gemeenten uit eigen beweging het mes gezet in de gegroeide, soms nogal willekeurige situatie van allerlei 'verkregen rechten'.
- Het toezicht wordt soms als erg gedetailleerd ervaren; het overleg tussen gemeentebestuur en werknemers wordt daardoor makkelijk gefrustreerd. In feite bevestigt de consulent immers. Dat gedetailleerde toezicht is overigens in het verleden geen garantie geweest tegen de hierdoor ontstane wildgroei van tegemoetkomingen.

Positieve ervaringen:

De consulent is inspecteur en adviseur. Van zijn deskundigheid wordt geprofiteerd, maar zijn positie is wat tweeslachtig.

Suggesties/meningen:

De toezichtsvorm kan veranderen, namelijk worden omgezet in repressie, indien het open-eind-declaratiesysteem wordt omgezet in een budgettensysteem. Overigens is er begrip voor het gedetailleerde toezicht. Dit is een direct gevolg van het geldende declaratiesysteem. Als gemeente probeert men nu eenmaal wel eens op kosten van het Rijk de toegepaste loonsverlagingen voor de werknemers enigermate te compenseren, onder het motto: 'nee heb je, ja kun je krijgen'! Het omgekeerde is trouwens ook voorgekomen: de gemeente zelf wil een eind maken aan de toekenning van extra loontoeslagen, terwijl de consulent daar niet of nauwelijks op aandringt.

Besluit Bijzondere Activiteiten Sociale Werkvoorziening art. 5	8.12
Deelname aan bijzonder vormingswerk behoeft toestemming van de minister	R-G
Frequentie: nooit	1

Algemene opmerking:

Het toezichtsfiguur is overbodig. Er is nooit één keer gebruik van gemaakt. Kennelijk bieden de reguliere mogelijkheden van artt 25 en 26 WSW voldoende ruimte om vormingsactiviteiten te erkennen.
Van gemeentelijke zijde wordt dit bevestigd.

* Dit toezicht geldt niet alleen voor de in aanmerking komende gemeenten, maar ook voor partikuliere werkgevers.

Besluit Organen van Overleg Sociale Werkloosheidsvoorziening art. 3 lid 1	8.13
Het samenvoegen van Organen van overleg van verschillende werkverbanden tot één O.v.O. behoeft goedkeuring van de minister *	R-G
Frequentie: totaal enkele malen per jaar	3

Procedure:

Advies dient te worden gevraagd van de WSW-commissie. Een aanvraag zal eveneens doorgaans met de bestaande overlegkaders van de betrokken werkverbanden tevoren worden besproken. Met de rijksconsulent zal steeds vooroverleg over de haalbaarheid plaatsvinden.

Bezwaren:

Ten opzichte van de procedure worden geen bezwaren vernomen. Een gemeente heeft het ijzer gesmeed toen het heet was, namelijk toen de toenmalige minister het bedrijf kwam openen. Zijn mondelinge toezegging maakte de verdere procedure tot een formaliteit.

Ten aanzien van de inhoud:

- De criteria waaraan het verzoek van de gemeente wordt getoetst zijn vrij scherp, maar wel duidelijk. In de toelichting op het Besluit staan de criteria vermeld. In de praktijk betekent dit, dat slechts indien duidelijk is dat in een werkverband geen apart overlegorgaan van de grond komt (omdat het te klein is of omdat de aard van het verband dat met zich brengt), een samenwerking wordt toegestaan.
- Bij de gemeenten van wie een verzoek is toegestaan is er weinig of geen kritiek op de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Bij andere gemeenten wordt het wel eens te strikt of te rigide gevonden.
- De voorwaarden waaronder de samenvoeging wordt toegestaan worden doorgaans redelijk geacht.

Positieve ervaringen:

Zij zijn er, in zoverre, dat in het algemeen het beleid duidelijk wordt gevonden en het toezicht rechtlijnig en eenduidig.

Kosten/tijd:

Met het voldoen aan de gestelde voorwaarden of met het verkrijgen van de toestemming van de minister zijn in het algemeen geen bijzondere kosten of tijdsinvesteringen gemoeid.

Gemeenten die de toestemming krijgen, klagen echter dat ze nu veel moeite moeten investeren in het draaiend houden van overlegorganen met de werknemers in de afzonderlijke werkverbanden, ook als die niet of nauwelijks levensvatbaar worden geacht.

Suggesties/meningen:

Sommige gemeenten dringen aan op soepeler normen. In een enkele gemeente wordt gepleit voor afschaffing van het toezicht. De werknemers in de sociale werkvoorziening zijn, net als in bedrijven die onder de Wet op de Ondernemingsraden vallen, mans genoeg om, al of niet met hulp van vakbonden, via de rechter in voorkomende gevallen hun werkgever tot de orde te laten roepen. De vormgeving van het werkoverleg kan daarom binnen de wettelijke grenzen het best aan werkgevers en werknemers worden overgelaten.

Wet Werkloosheidsvoorziening art. 36 annex Besluit Rijksvergoeding sociaal- cultureel werk voor werklozen art. 3	8.14
De begroting voor activiteiten ex art. 36 heeft goedkeuring van de rijkscon- sulent	R-G
Frequentie: ± 200 gemeenten voeren ± 1000 projecten uit	3

Algemene opmerking:

Een wijziging van art. 36 WWV is in voorbereiding:

- de doelgroep wordt ruimer
- de activiteitenomschrijving wordt enerzijds ruimer dan sociaal-cultureel, maar meer toegespitst op weer-
inpassing in het arbeidsproces
- het declaratiesysteem wordt vervangen door een bud-
get per werkloze, waarbinnen de gemeente activitei-
ten kan plannen
- het preventief toezicht wordt omgezet in repressief.

Procedure:

Een gemeente brengt voorgenomen activiteiten ter sprake in de WWV-commissie en peilt de mening van de consulent. De indiening van de begroting van zo'n activiteit door B&W en de goedkeuring door de consulent is dan vervolgens doorgaans een formaliteit, die niet veel tijd meer in beslag neemt.

Bezwaren:

Ten aanzien van de procedure:

- Het komt een enkele keer voor dat de vertegenwoordiger van de consulent in de commissie akkoord gaat en dan later niet door zijn chef wordt gedekt. Dan ontstaan er forse complicaties.
- De te volgen procedures zijn niet afgestemd op die bij andere subsidieregelingen die met deze nauw verwant zijn. De slagvaardigheid van gemeenten wordt daardoor ernstig belemmerd.

Ten aanzien van de inhoud:

- De criteria waaraan aanvragen moeten voldoen zijn wel vrij duidelijk, maar voor veel gemeenten niet bevredigend, omdat ze onvoldoende op de praktijkbehoefte zijn afgestemd.
De voorgenomen wijzigingen komen daaraan naar verwachting wel enigszins tegemoet.
- Het toezicht is nu vrij gedetailleerd. Dit hangt samen met het geldende declaratiesysteem.
- Overigens is in het algemeen de verstandhouding en samenwerking met de consulenten goed te noemen.

Positieve ervaringen:

De deskundigheid van de consulente wordt gewaardeerd. Sommige gemeentelijke vertegenwoordigers stellen dat het toezicht nuttig is om de kwaliteit van de gemeentelijke activiteiten te bewaken. Dat is dan echter nooit voor de eigen gemeente nodig, maar - naar men zegt - vooral voor andere.

Kosten/tijd:

De procedure voor de verkrijging van goedkeuring vergt op zich niet zoveel tijd, wanneer de voorgenomen projecten netjes binnen de gestelde criteria vallen. Het feit, dat de gemeente voor elke subsidieregeling aparte plannen en begrotingen moet maken en aparte procedures moet doorlopen, vraagt wel veel vooral ambtelijke tijd en leidt tot voortdurende coördinatie- en competentieproblemen.

Suggesties/meningen:

De voorgenomen wijzigingen worden toegejuicht als duidelijke verbeteringen. Het blijft echter de vraag of een aparte subsidieregeling als art. 36 WWV moet blijven bestaan, althans of het niet mogelijk is het toezicht op de besteding van subsidiegelden uit allerlei verschillende bronnen ten behoeve van werklozenprojecten, te harmoniseren en te coördineren.

Drank- en Horecawet art. 45 lid 1	9.17
Een goedkeuring met betrekking tot aanvullende eisen voor een inrichting met betrekking tot het verbod in bepaalde inrichtingen alcoholhoudende of sterke drank te schenken met betrekking tot voorwaarden bij toestemming om gelegenheid te geven tot dansen, behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten	P-G
Frequentie: iedere gemeente eenmalig; daarna incidentele bijstelling. In Drenthe en Limburg is nagegaan hoeveel maal per jaar men met de toezichtsfiguur wordt geconfronteerd. In Drenthe was december 1983 de laatste keer. In Limburg ± 10 keer per jaar	8

Procedure:

De procedure is in alle gevallen simpel. Er is geen sprake van informeel overleg of vooroverleg.

Bezwaren:

1. Ten aanzien van de procedure:
Eén gemeente meldt dat de procedure (inclusief een verdagingsbesluit) een halfjaar tijdverlies heeft opgeleverd.
2. Ten aanzien van de inhoud:
Alle gemeenten hebben kritiek op het toezicht in de huidige vorm: het is te gedetailleerd, het stelt niets voor, geen steekhoudende opmerkingen is de teneur van de gegeven reacties.

Enkele gemeenten preciseren hun bezwaren nog met opmerkingen als:

- Het gaat vooral om standaardverordeningen, daarom kan toezicht niet veel om het lijf hebben.
- De vergunningen kunnen rustig op basis van de bestaande wetgeving worden gegeven. Het maken van verordeningen en dus het toezicht erop is in feite overbodig.
- De toezichthouder maakt geen zinnige opmerkingen; die komen wel van de provinciale raad voor de volksgezondheid en van de Kamer van Koophandel.
- De problemen kun je niet bij verordening regelen, die moeten pragmatisch worden geregeld in het zgn. 'driehoeksoverleg' (officier van justitie, burgemeester(s), politie) of anders 'ter plaatse in de kroeg'.

Positieve ervaringen

Eén gemeente meldt dat weliswaar minder gedetailleerd toezicht noodzakelijk is, omdat gedeputeerde staten als beroepsinstantie 'kennis moeten hebben van het beleid van gemeenten met betrekking tot aanvullende inrichtingseisen'. Een andere gemeente meldt dat het toezicht ook een verbetering in de verordening heeft opgeleverd en dat toezicht al te grote regionale verschillen kan voorkomen. Wel is deze respondent van mening dat de toezichthouder meer respect moet hebben voor gemeentelijke autonomie.

Kosten/tijd

De tijdsfactor is in relatie met deze toezichtsfiguur te verwaarlozen.

Meningen/suggesties

In aansluiting met het voorgaande menen 6 van de 8 gemeenten dat dit toezicht kan worden afgeschaft.

Wet bestrijding infectieziekten c.a. art. 37	9.20
Een plaatselijke verordening betreffende de gezondheidsdienst, behoeft de goedkeuring van de minister	R-G
Frequentie: laatste 3 jaar: 3x	4

Procedure

Op advies van de inspecteur van de gezondheidszorg stemt de minister van WVC in met deze verordening als de dienst kan voldoen aan een aantal voorwaarden: per dag moet een arts en een verpleegkundige 24 uur beschikbaar zijn en de arts moet zijn opgenomen in het register van sociaal geneeskundigen.

De inspecteur beoordeelt daartoe kwantitatief en kwalitatief het aanwezige personeel. Opmerkelijk is dat in twee gevallen geen sprake was van bewust toezicht. De inspecteur drong aan WVC een brief te schrijven, waarna de instemming 'als vanzelf' kwam.

Bezwaren

1. Ten aanzien van de procedure:
Niet veel problemen. Er was in één geval veel, maar begrijpelijk veel informatie nodig. De procedure duurde in dit geval lang (ca. 6 maanden), zodat van een zekere omslachtigheid wel gesproken kan worden en de slagvaardigheid wel wat wordt ingeperkt. Dat blijken echter alle geen problemen die onoverkomelijk zijn.
2. Ten aanzien van de inhoud:
Akkoord met deze toezichtsfiguur. Inhoudelijk is het probleem te belangrijk om anders af te handelen.

Positieve ervaringen

Geen (grote) problemen. Vaak deskundige ondersteuning door de inspectie van de volksgezondheid.

Kosten/tijd

Nauwelijks. Procedure wordt door inspecteur 'meegenomen' in het kader van de overige contacten met de DGD's of BGD's.

Meningen/suggesties

Gezien het belang van de problematiek, is deze vorm van toezicht aanvaardbaar. Zij hoeft dus noch afgeschaft, noch gewijzigd te worden. Het enige dat gesuggereerd zou kunnen worden is het bespoedigen van de procedure (in enkele gevallen).

Rompwet Instellingen van weldadigheid art. 3 lid 2, art. 4 lid 1	9.24 9.25
Wijziging: schiapping van de plaatselijke lijst van instellingen behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten	P-G
Frequentie: zelden	1

Algemene opmerking

Omdat deze figuur zal gaan vervallen, is niet meer systematisch naar gemeenten met ervaringen gezocht.

Procedure

Er is in de meeste gemeenten een plaatselijke lijst van instellingen die vergunning hebben voor het houden van geldinzamelingen (collecteplan).

Zodra er zich een nieuwe aanvraag voordoet of een verzoek tot wijziging van de rangschikking, is het staande praktijk, dat elke gemeente informeert bij het 'Centraal archief'. Dit houdt alle ontwikkelingen bij, onderzoekt de achtergrond van instellingen regelmatig en adviseert de gemeenten desgevraagd.

Suggesties/meningen

Het toezicht is overbodig. Elke gemeente maakt gebruik van de service van het Centraal archief en heeft daar ook belang bij. Zonder deze figuur zou daarin niets veranderen.

Milieu (toegift)

Hinderwet artt. 10 e.v., Wet geluidhinder, Interimwet Bodemsanering.

Voor de gemeenten is de milieuwetgeving en het toezicht erop zeer moeilijk om mee om te gaan. Dat is tijdens de algemene gesprekkenronde (weer) duidelijk geworden. Dit 'moeilijk mee omgaan' blijkt uit het volgende:

1. Bezwaren ten aanzien de procedure:
Er bestaat te weinig begrip voor integrale afwegingsmomenten bij gemeenten.
Voorbeeld: het bouwen van contingenten is een uiterst procedure-gevoelige gemeentelijke activiteit. De eisen en procedures van met name de Wet geluidhinder komen hier 'dwars tussen door'.
2. Bezwaren ten aanzien van de inhoud:
 - Er is met de wet niet te werken; als je deze wet naar de letter toepast kan er niets meer.
 - Het toezicht toont weinig souplesse bij het toepassen van waarden in individuele situaties.
 - Het toezicht overvraagt. Met een dergelijke benadering worden goedwillende gemeenten kopschuw gemaakt.
 - Het toezicht neemt voorschotten op aanstaande wetgeving, alleen gebaseerd op circulaire (voorbeeld zonering bij spoorwegen).
 - Frustrerend vindt men dat de gemeente als er sprake is van bodemverontreiniging niet snel onderzoek mag laten doen teneinde de bewoners zo spoedig mogelijk gerust te stellen. Een te onderzoeken geval moet eerst bij de provincie worden aangemeld, die een prioriteitenlijst opstelt.
3. De weinig exacte benadering van de problematiek door de respondenten. De wetgeving is voor veel gemeenten inhoudelijk en procedureel ingewikkeld en de gestelde eisen zijn moeilijk of niet haalbaar.
4. Het toezicht mist de aansluiting met bestuurlijke problematiek. Zo wordt de burgemeester van een bepaalde gemeente bij herhaling op een nogal directe manier lastig gevallen door de toeziend inspecteur over de geluidhinder veroorzaakt door de oefenende fanfare in een café op een hoek. De inspecteur houdt er geen rekening mee, dat:
 - die fanfare er al jaren oefent;
 - er niet zomaar een alternatieve (geluidisolierende) accommodatie voorhanden is;
 - het café op de hoek substantiële inkomsten heeft van de in tweeërlei opzichten oefenende fanfare.

1. Frequentie/belang

- Niet alle toezichtsfiguren komen even vaak voor. Absolute koploper is natuurlijk het financieel toezicht van de provincie op de gemeenten, gevolgd door het toezicht op grond van de Wet ruimtelijke ordening.
- De toezichtsfiguren uit de medebewindswetten op het gebied van Onderwijs en SoZaWe komen in formele zin niet zo vaak voor, maar het valt op, dat bestuurlijk toezicht niet is los te zien van handhaving en controle. Er is op deze terreinen een veelheid van vaak zeer intensieve contactrelaties, waardoor de gemeenten het gevoel hebben dat ze op deze gebieden onder een zwaar toezicht staan.
- Sommige toezichtsfiguren komen weinig voor, omdat ze archaisch zijn (Rompwet Weldadigheidsinstellingen), omdat ze voor bijzondere situaties gelden (Politiewet, Veewet, Wet bestrijding infectieziekten), of omdat de activiteit die aan toezicht onderhevig is slechts weinig voorkomt (bijvoorbeeld het herzien van een gemeentelijke verordening. In enkele gevallen komen toezichtsfiguren echter weinig voor, omdat de achterliggende norm zo streng is, dat gemeenten nauwelijks het gevoel hebben dat ze nog enige bevoegdheid hebben (ABW art. 12, Winkelsluitingswet, Drank- en horecawet, gemeentewet 228 - privaatrechtelijke deelnemingen). In dergelijke gevallen zegt de frequentie niets over het belang of de zwaarte van het toezicht, integendeel.

2. Procedureverloop

Het onthouden van goedkeuring komt zelden voor. Gemeentebesturen nemen kennelijk niet graag besluiten, waarvan ze niet van te voren weten dat ze genade zullen vinden bij de toezichthouder. Als de norm waarop wordt toegezien, algemeen bekend en voor weinig discussie vatbaar is (wethouderswedde, commissievergoeding en de laatste bij punt 1 genoemde voorbeelden) is het risico van onthouding van goedkeuring eenvoudig te voorzien. In alle andere gevallen vindt vooroverleg met toezichthouder en/of derden-deskundigen plaats.

N.B.

Gezien dit patroon is het de vraag of omzetting van preventief in repressief toezicht veel werk zou besparen. Een harde uitspraak is daarvoor op basis van het materiaal niet te doen, omdat repressieve figuren niet zijn onderzocht.

Het karakter van dit overleg verschilt sterk. Met rijksconsulenten en inspecties is dit overleg veelal ingebed in een regelmatig al of niet gestructureerd contact. Op een enkel incident na wordt dit contact in het algemeen als vrij zakelijk getypeerd.

Met provinciale instanties is er bijvoorbeeld rond het begrotingstoezicht een veelheid van incidentele, korte, veelal telefonische contacten en persoonlijke contacten op ambtelijk niveau, die op den duur meestal leiden tot een relatie tussen vaste contactpersonen. Als het om minder routinematige besluiten gaat of om spoedzaken is er, zowel bij het financieel als bij het R.O.-toezicht, vaak sprake van bezoeken of vergaderingen, waarbij bestuurders worden ingeschakeld, althans van gemeentelijke kant en een enkele keer ook van provinciale zijde.

3. Kosten- en tijdsbeslag

- Gemeenten kunnen vrijwel nooit exact kwantificeren hoeveel werk en kosten het bestaan van het toezicht met zich brengt.
Ten eerste zijn het juist de incidenten die veel kosten, maar die zich nooit op een identieke manier herhalen.
Ten tweede wordt door een gemeente het werk dat met de toezichtfiguur is gemoeid niet afzonderlijk geregistreerd. Werkzaamheden ten behoeve van de eigen besluitvorming en ten behoeve van het toezicht daarop lopen vaak vloeiend in elkaar over, waardoor het toerekenen van werk aan het toezicht wel erg moeilijk wordt.
En tenslotte zou men de kosten moeten bepalen die het toezicht toevoegt, met andere woorden in vergelijking met een hypothetische situatie zonder toezicht: dat blijkt vrijwel ondoenlijk.
- Per toezichtsfiguur is desalniettemin toch vaak wel enige indicatie te geven. De kosten zijn te beschouwen als het produkt van intensiteit van het toezicht en frequentie. Zo brengt het financieel toezicht meestal per besluit niet veel extra werk mee, maar de honderden keren per jaar dat het zich voordoet, maken het toch tot een van de duurdere figuren. De Onderwijs- en de R.O.-figuren lijken per keer als de meest arbeidsintensieve figuren te scoren.
- Op beide terreinen vormen overigens niet de hoge arbeidskosten een kostenpost, maar ook de lengte van de procedure. De gemeente kan niet snel en slagvaardig optreden en dat leidt soms tot hoge beleidskosten in de vorm van leegstand, renteverliezen, derving van inkomsten e.d. Ook bij de belastingverordeningen treden soms duidelijke kosten op als gevolg van het vertragingseffect van het toezicht.

4. Procedurele knelpunten/bezwaren

- Vrij algemeen is er onvrede bij gemeenten te beluisteren over het feit, dat de toezichthouder zich op eenvoudige wijze aan termijnen kan onttrekken (bijv. via verdagingsbesluiten; denk aan financieel toezicht), of niet aan termijnen is gebonden. De gemeente moet maar afwachten totdat men 'aan de beurt is'. Dat betekent niet dat goedkeuring altijd lang duurt, maar dat de onvoorspelbaarheid accentueert dat de toezichthou-

ders soms wel extra informatie vragen, besluiten niet in behandeling nemen als iets formeel niet geheel in orde is, etc., maar vooral ook dat gemeenten op dit punt uitermate ongedienstig zijn. Teneinde vertraging te voorkomen stuurt men uit zichzelf maar vast alle denkbare stukken mee.

Deze situatie wordt vooral gemeld bij de figuren waarbij de provincie toezichthouder is, bij de onderwysfiguren en bij de belastingverordeningen.

- De aanvaardbaarheid van een lang tijdsverloop en van het verschaffen van veel informatie hangt voor gemeenten samen met de mate, waarin de toezichthouder ook wezenlijk aan de (kwaliteit van de) besluitvorming bijdraagt. Te vaak komt het echter voor, dat uit het besluit van de toezichthouder volstrekt niet blijkt, waarom het zo lang geduurd heeft en wat met al die informatie is gedaan. Veelal wordt het gemeentelijk besluit goedgekeurd en worden enkele futiele opmerkingen gemaakt.

- Het frequent voorkomen van vooroverleg heeft een aantal duidelijke voordelen: de gemeente bespaart zich werk doordat het risico van onthouding van goedkeuring wordt verkleind, in het vooroverleg kan een specifieke oplossing worden bepleit, er kan worden onderhandeld.

Er zijn echter ook duidelijk bezwaren verbonden aan het veelvuldig vooroverleg:

De macht van de toezichthouder wordt vergroot. Hij kan immers meer invloed op de beleidsvoorbereiding uitoefenen, dan wanneer hem slechts de formele keuze tussen wel of niet goedkeuren rest.

De persoonlijke factor wordt belangrijker: in mondelinge onderhandelingen kan nu eenmaal meer invloed door personen worden uitgeoefend dan in schriftelijke procedures, maar vooral ontbreekt in mondelinge relaties veel eerder de democratische controle. Een rijks- of provincie-ambtenaar heeft daarom in de eerste vorm persoonlijk meer beïnvloedingsmogelijkheden dan in de tweede.

Direct gevolg hiervan is, dat persoonskenmerken een rol gaan spelen in de wijze waarop het toezicht functioneert. De een is star en formalistisch, een ander soepel en zakelijk, een volgende is gevoelig voor status.

In elke gemeente worden dan ook verhalen gehoord over de wijze waarop met bepaalde toezichthoudende functionarissen wordt omgegaan of moet worden omgegaan.

Mensen worden gefêteerd, gevleid, op een voetstuk gezet, op hun wenken bediend, enz., enz.

Het is moeilijk vast te stellen of het hier om regel of uitzondering gaat, waar de grenzen van de oirbaarheid worden overschreden en of de gemeenten dan wel de toezichthouders hieraan hoofdschuldigen zijn. Dat sommige situaties veel gemeenten een doorn in het oog zijn, is echter wel duidelijk. De indruk, maar niet meer dan dat, bestaat, dat zich kritiseerbare situaties het meest voordoen bij de toezichtsfiguren die

door de gedeconcentreerde rijksdiensten op het gebied van VROM worden uitgevoerd. Verder bestaat de indruk, dat de directe persoonlijke afhankelijkheid samenhangt met de regionale bestuurscultuur, de (vermeende) deskundigheid bij de gemeente en de, vooral ook procedurele, machtsmiddelen waarover de toezichthouder in het onderhavige geval, maar vooral ook in toekomstige gevallen, beschikt.

5. Inhoudelijke knelpunten/bezwaren

- Soms is volstrekt duidelijk waarom de toezichthouder een besluit dient te toetsen, bijvoorbeeld omdat de normen en de gemeentelijke beleidsmarges duidelijk en vooral formeel zijn omschreven. Het voordeel is hiervan uiteraard de rechtszekerheid voor de gemeente en de zakelijke zuiverheid van het toezicht. Nadeel kan echter zijn, dat toezichtsuitoefening mechanisch en rigide gebeurt, zodat geen marge bestaat om voor bijzondere gevallen bijzondere oplossingen te vinden of op recente ontwikkelingen te kunnen inspelen. Daaruit valt wellicht te verklaren, dat zelden door gemeenten een scherpere of meer expliciete normstelling wordt bepleit.
- Indien een duidelijke normstelling niet alleen globaal is (gemeentewet art. 228 (privaatrechtelijke deelnemingen), ABW art. 12), maar ook nog zeer gedetailleerd is uitgewerkt (onderwijs, SoZaWe) hebben de gemeenten veel kritiek op de over-bureaucratisering en de vrijwel tot nul gereduceerde eigen beleidsvrijheid. Op deze terreinen is het toezicht en de wijze waarop het wordt uitgeoefend echter direct gekoppeld aan een medebewindswetgeving en vooral aan de besteding van specifieke uitkeringen. Zolang bij deze uitkeringen met een open-eind of declaratie systeem gewerkt wordt, zal de detaillering en de betutteling door (moeten) gaan. Het toezicht kan slechts veranderen als de financieringssystematiek verandert.
- Naarmate de toezichtsnorm minder exact maar meer als beleidsnorm is geformuleerd doet zich de omgekeerde situatie voor: de marges nemen toe maar de rechtszekerheid vermindert en de afhankelijkheid groeit. Gemeenten hebben er grote bezwaren tegen, dat indien de wetgever een beleidsmarge laat, het de toezichthouder is die deze invult. Veelal is de marge immers juist aan de gemeente gelaten. Daarom wordt ook niet gepleit voor verscherping of exacter formuleren van de beleidsnormen, maar voor het terugbrengen van het toezicht tot een marginale toetsing. Voorbeelden zijn met name het financieel toezicht en R.O.
- Een ander bezwaar van vage of globale normen is, dat de toezichthouder veelal ook het toezichtsmotief zich niet meer duidelijk bewust blijft. Al te gemakkelijk worden dan met name het kwaliteitsmotief en het be-

leidsbewakingsmotief met de oorspronkelijke motieven vermengd of eraan toegevoegd. Het risico bestaat dat de grens van het détournement de pouvoir wordt benaderd of overschreden. Met name op het terrein van het financieel toezicht zijn per gemeente meerdere incidenten gemeld over het bijsturen van het gemeentelijk beleid als het kwalitatief onder de maat wordt geacht, dan wel op enig terrein niet spoort met eigen provinciaal beleid. Ook op R.O.-terrein is de klacht dat niet alleen steeds gedetailleerder de gemeentelijke marges worden ingevuld maar dat dit ook kenmerken van een integraal facetbeleid begint aan te nemen.

- Bovendien blijkt het voor de provincies niet altijd mogelijk een duidelijk onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden als toezichthouder en als uitvoerder van andere plannings- of doe-taken. De problemen doen zich vooral voor op die beleidsterreinen, waar de medebewindswetgeving en aan zowel provincie als gemeente beleidsvrijheid heeft gelaten en de provincie als toezichthouder aanwijst (ruimtelijke ordening). Het toezicht toetst dan niet alleen aan 'hoger beleid' maar vooral aan 'hogere belangen', dat wil zeggen de directe belangen van het toezichthoudend orgaan.
- Ten aanzien van enkele figuren wordt door gemeenten met zoveel woorden gesteld, dat het toezicht overbodig is, omdat zij zonder dit toezicht dezelfde beslissingen zouden nemen (Politiewet, jaarmarkten, geldleningen, Veewet, Rompwet weldadigheid).

6. Positieve ervaringen

- Van enkele figuren wordt door gemeenten op prijs gesteld dat ze bestaan. Dat is met name het geval wanneer het besluiten betreft die anders binnen de gemeente zelf wellicht grote tegenstellingen zouden oproepen. De beste voorbeelden zijn het toezicht op de vaststelling van weddes voor wethouders en vergoedingen van commissieleden. In mindere mate geldt dit ook voor bijvoorbeeld de ABW art. 12, de Winkelsluitingswet of de Drank- en horecawet. Er zijn in gemeenten mensen die liever in medebewind geclausuleerde besluiten nemen dan tot polarisatie leidende beleidsvrijheid moeten hanteren.
- Op ambtelijk niveau is er in sommige sectoren (financiën, onderwijs, soza) een taxatie te beluisteren, dat de ambtelijke positie ten opzichte van het eigen bestuur en ook ten opzichte van andere sectoren sterker is dankzij de externe toezichthouder als deskundige bondgenoot.
- Toezichthouders zijn deskundig en dus worden ze vaak als vraagbaak of adviseur gebruikt en gewaardeerd. Gemeentelijke besluiten worden nog even nagekeken en dat voorkomt wel eens problemen bij de uitvoering in de toekomst (bijvoorbeeld de vaste contacten provincie en (kleine) gemeenten bij gemeentefinanciën).

Het gaat hier echter om een neveneffect van toezicht. Niemand noemt deze factor als rechtvaardigingsgrond voor het instellen van een toezichtsfiguur, temeer niet daar dergelijke positieve effecten intact kunnen blijven als de toezichtsfiguur zou komen te vervallen of wordt gewijzigd.

7. Suggesties/meningen

Het is opvallend dat gemeenten zich meer in de vraag verdiepen hoe ze met bepaalde vormen van toezichtsuitoefening om moeten gaan, dan in de vraag hoe het anders zou kunnen. Men zou dan ook kunnen zeggen dat het omgaan met de toezichtsfiguur door gemeenten tot kunst verheven wordt. Binnen de gegevens van de wet wordt getracht er 'iets' van te maken. De gegevens zelf blijven buiten schot.

Een aantal suggesties is hiervoor al aan de orde geweest:

- a) In die toezichtsfiguren waarbij termijnen geheel ontbreken behoeven deze in ieder geval te worden ingevoerd.
- b) Er zijn toezichtsfiguren waarbij weliswaar termijnen aan de toezichthouder zijn gesteld, maar waarbij deze termijnen zo gemakkelijk kunnen worden verdaagd ten gevolge van de formulering (er staat bijvoorbeeld niet voor hoe lang maximaal kan worden verdaagd en de toezichthouder kan allerlei redenen voor de verdaging opgeven), dat materieel gezien in feite termijnen ontbreken waaraan de toezichthouder kan worden gehouden. In deze toezichtsartikelen zou de formulering zodanig moeten worden genuanceerd dat de toezichthouder zich niet vrij eenvoudig aan de termijnen kan onttrekken.
- c) Indien de wetgever de gemeenten geen enkele vrijheid wenst te geven kunnen er ook beter geen theoretische bevoegdheden aan de gemeente worden toebedeeld, waarop dan weer toezicht noodzakelijk is (ABW, Drank- en horecawet, winkelsluitingswet).
- d) Indien toezicht is verbonden met de besteding van rijksmiddelen neigt de uitoefening ervan tot een volstrekte betutteling. Het is aan te bevelen om op andere financieringssystemen om te schakelen, zodat toezicht meer op hoofdzaken kan worden gericht (Onderwijs, SoZaWe).
- e) Indien toezichtsnormen vaag, dat wil zeggen kwalitatief of globaal zijn gesteld dient ervoor te worden gewaakt, dat de beleidsvrijheid aan de gemeente ten goede komt en niet door de toezichthouder wordt ingevuld.
- f) Indien toezichtsnormen vaag zijn gesteld, dient wel expliciet duidelijk te zijn op grond van welk motief het toezicht is ingesteld, respectievelijk op de bescherming van welk belang het is gericht.
- g) Omzetting van preventief in repressief toezicht zal alleen tot lastenverlichting voor gemeenten leiden als dit betekent dat het toezicht daadwerkelijk meer tot marginale toetsing wordt teruggebracht.

leidsbewakingsmotief met de oorspronkelijke motieven vermengd of eraan toegevoegd. Het risico bestaat dat de grens van het détournement de pouvoir wordt benaderd of overschreden. Met name op het terrein van het financieel toezicht zijn per gemeente meerdere incidenten gemeld over het bijsturen van het gemeentelijk beleid als het kwalitatief onder de maat wordt geacht, dan wel op enig terrein niet spoort met eigen provinciaal beleid. Ook op R.O.-terrein is de klacht dat niet alleen steeds gedetailleerder de gemeentelijke marges worden ingevuld maar dat dit ook kenmerken van een integraal facetbeleid begint aan te nemen.

- Bovendien blijkt het voor de provincies niet altijd mogelijk een duidelijk onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden als toezichthouder en als uitvoerder van andere plannings- of doe-taken. De problemen doen zich vooral voor op die beleidsterreinen, waar de medebewindswetgeving en aan zowel provincie als gemeente beleidsvrijheid heeft gelaten en de provincie als toezichthouder aanwijst (ruimtelijke ordening). Het toezicht toetst dan niet alleen aan 'hoger beleid' maar vooral aan 'hogere belangen', dat wil zeggen de directe belangen van het toezichthoudend orgaan.
- Ten aanzien van enkele figuren wordt door gemeenten met zoveel woorden gesteld, dat het toezicht overbodig is, omdat zij zonder dit toezicht dezelfde beslissingen zouden nemen (Politiewet, jaarmarkten, geldleningen, Veewet, Rompwet weldadigheid).

6. Positieve ervaringen

- Van enkele figuren wordt door gemeenten op prijs gesteld dat ze bestaan. Dat is met name het geval wanneer het besluiten betreft die anders binnen de gemeente zelf wellicht grote tegenstellingen zouden oproepen. De beste voorbeelden zijn het toezicht op de vaststelling van weddes voor wethouders en vergoedingen van commissieleden. In mindere mate geldt dit ook voor bijvoorbeeld de ABW art. 12, de Winkelsluitingswet of de Drank- en horecawet. Er zijn in gemeenten mensen die liever in medebewind geclausuleerde besluiten nemen dan tot polarisatie leidende beleidsvrijheid moeten hanteren.
- Op ambtelijk niveau is er in sommige sectoren (financiën, onderwijs, soza) een taxatie te beluisteren, dat de ambtelijke positie ten opzichte van het eigen bestuur en ook ten opzichte van andere sectoren sterker is dankzij de externe toezichthouder als deskundige bondgenoot.
- Toezichthouders zijn deskundig en dus worden ze vaak als vraagbaak of adviseur gebruikt en gewaardeerd. Gemeentelijke besluiten worden nog even nagekeken en dat voorkomt wel eens problemen bij de uitvoering in de toekomst (bijvoorbeeld de vaste contacten provincie en (kleine) gemeenten bij gemeentefinanciën).

Het gaat hier echter om een neveneffect van toezicht. Niemand noemt deze factor als rechtvaardigingsgrond voor het instellen van een toezichtsfiguur, temeer niet daar dergelijke positieve effecten intact kunnen blijven als de toezichtsfiguur zou komen te vervallen of wordt gewijzigd.

7. Suggesties/meningen

Het is opvallend dat gemeenten zich meer in de vraag verdiepen hoe ze met bepaalde vormen van toezichtsoefening om moeten gaan, dan in de vraag hoe het anders zou kunnen. Men zou dan ook kunnen zeggen dat het omgaan met de toezichtsfiguur door gemeenten tot kunst verheven wordt. Binnen de gegevens van de wet wordt getracht er 'iets' van te maken. De gegevens zelf blijven buiten schot.

Een aantal suggesties is hiervoor al aan de orde geweest:

- a) In die toezichtsfiguren waarbij termijnen geheel ontbreken behoeven deze in ieder geval te worden ingevoerd.
- b) Er zijn toezichtsfiguren waarbij weliswaar termijnen aan de toezichthouder zijn gesteld, maar waarbij deze termijnen zo gemakkelijk kunnen worden verdaagd ten gevolge van de formulering (er staat bijvoorbeeld niet voor hoe lang maximaal kan worden verdaagd en de toezichthouder kan allerlei redenen voor de verdaging opgeven), dat materieel gezien in feite termijnen ontbreken waaraan de toezichthouder kan worden gehouden. In deze toezichtsartikelen zou de formulering zodanig moeten worden genuanceerd dat de toezichthouder zich niet vrij eenvoudig aan de termijnen kan onttrekken.
- c) Indien de wetgever de gemeenten geen enkele vrijheid wenst te geven kunnen er ook beter geen theoretische bevoegdheden aan de gemeente worden toebedeeld, waarop dan weer toezicht noodzakelijk is (ABW, Drank- en horecawet, winkelsluitingswet).
- d) Indien toezicht is verbonden met de besteding van rijks gelden neigt de uitoefening ervan tot een volstrekte betutteling. Het is aan te bevelen om op andere financieringssystemen om te schakelen, zodat toezicht meer op hoofd zaken kan worden gericht (Onderwijs, SoZaWe).
- e) Indien toezichtsnormen vaag, dat wil zeggen kwalitatief of globaal zijn gesteld dient ervoor te worden gewaakt, dat de beleidsvrijheid aan de gemeente ten goede komt en niet door de toezichthouder wordt ingevuld.
- f) Indien toezichtsnormen vaag zijn gesteld, dient wel expliciet duidelijk te zijn op grond van welk motief het toezicht is ingesteld, respectievelijk op de bescherming van welk belang het is gericht.
- g) Omzetting van preventief in repressief toezicht zal alleen tot lastenverlichting voor gemeenten leiden als dit betekent dat het toezicht daadwerkelijk meer tot marginale toetsing wordt teruggebracht.

- h) Een aantal figuren kan zonder bezwaar worden afgeschaft, hetzij omdat ze niet meer actueel zijn, hetzij omdat er inmiddels ook andere wegen zijn om bepaalde belangen te beschermen, hetzij omdat ze getuigen van een bevoogdende wantrouwende visie op de kwaliteit van de lokale democratie.

Tenslotte

Er is niet één centrale conclusie te trekken of het moet zijn, dat de gemeentelijke ervaringen met toezicht heel uiteenlopend zijn. Op allerlei figuren of op de wijze van uitoefening bestaat kritiek, maar in het algemeen hebben gemeenten werkbare manieren gevonden om met toezicht om te gaan.

Heroverweging van het bestaan van toezicht en van het functioneren ervan moet zich daarom ook niet beperken tot de vraag: 'afschaffen of handhaven'. De conclusies zijn per figuur verschillend en vaak moet veeleer aan de wijze van uitvoering aandacht worden besteed dan aan het bestaan van de toezichtsfiguur als zodanig.

A

CODENUMMER

R-G / P-G

I Algemeen

Toezichtsfiguur:

Tekst grondslagartikel:

Nadere voorschriften m.b.t. inhoud en/of procedure voor de aan toezicht onderworpen beslissing(en) in:

-
-
-
-

Betrokken gemeentelijke sectoren:

Betrokken gemeentelijke bestuursorga(a)n(en):

Betrokken rijks en/of provinciale instanties:

II' Ervaringen

1. Frequentie per jaar van de toezichtfiguur per gemeente:

2. Fasen in de procedure:

altijd	soms	n.v.t.	gemiddelde tijdsduur
--------	------	--------	-------------------------

- informeel overleg
- vooroverleg
- advisering derden
- behandeling bezwaren
- beslissing
- goedkeuring/verklaring
- beroep

3. Welke bezwaren zijn er tegen dit toezicht c.q. de wijze waarop het wordt uitgeoefend?

Ten aanzien van de procedures:

- a) Er moet (te) veel extra informatie worden verstrekt (veel werk)
- b) Er moet een andere/omslachtiger procedure worden gevolgd dan de gemeente nodig vindt.
- c) De slagvaardigheid van de gemeente wordt gefrustreerd door de voor het toezicht benodigde tijdstermijnen.

Ten aanzien van de inhoud:

- d) Het is onvoldoende duidelijk op welke aspecten het toezicht is gericht resp. aan welke criteria het onderworpen besluit wordt getoetst (willekeur).
- e) Het toezicht is te gedetailleerd (betutteling).
- f) Het toezicht werkt te zeer uniformerend, zodat geen specifieke oplossingen voor specifieke situaties mogelijk zijn (geen beleidsmarge).
- g) Het toezicht is overbodig, want de gemeente zou zonder toezicht dezelfde beslissingen nemen (er is dus geen sprake van zelfbeperking en de gemeente wordt evenmin ooit gecorrigeerd).
- h) Andere bezwaren/knelpunten:

4. Heeft de gemeente ook positieve ervaringen met dit toezicht c.q. de wijze waarop het wordt uitgeoefend?

- a) geen (grote) problemen (a t/m h niet aanwezig)
- b) Deskundige ondersteuning
- c) Eigen besluitvorming wordt vergemakkelijkt
- d) Toezichthouder beperkt zich tot hoofdlijnen resp. marginale toetsing resp. procedurele toetsing
- e) Met de betrokken instantie valt goed te praten
- f) Anders:

5. Welke tijds- en/of kostenbeslag brengt het bestaan van deze toezichtsfiguur voor de gemeente met zich?

- Ambtelijke tijd:
- Bestuurlijke tijd:
- Extra kosten:

6. Zou dit toezicht moeten veranderen?

- a) Nee
- b) Afschaffen
- c) Toetsingsprocedures vereenvoudigen
- d) Toetsingscriteria beperken c.q. duidelijker normeren
- e) Toezichtsvorm veranderen (bijv. in repressief toezicht)
- f) Anders:

VRAGENLIJST HEROVERWEGING TOEZICHT OP LAGERE OVERHEDENTOEZICHTSFIGUUR:

Naam invuller:

Werkzaam bij :

Telefoonnr. :

PREVENTIEF	
REPRESSIEF	
POSITIEF	

Blok 1. Grondslag toezichtsfiguur

1.1 Waar wordt de grondslag van het toezichtsfiguur geregeld?

Citeertitel:

Artikel(en):

1.2 Wanneer is de regeling in werking getreden, of zal de regeling in werking treden?

- Is in werking getreden op:
- Er is besloten dat de regeling in werking zal treden op:

- Streefdatum:

1.3 Worden er - elders dan in de regeling - nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende het toezichtsfiguur gegeven?

☐

nee

☐

ja

Zo ja, waar? (Raadpleeg de toelichting)

1.4 Wordt er ten aanzien van deze regeling deregulering overwogen?

☐ nee

☐ ja

1.5 Bestaan er decentralisatievoornemens ten aanzien van de
activiteit waarop toezicht wordt uitgeoefend door middel van dit
toezichtsfiguur?

☐ nee

☐ ja

Blok 2. Motieven en achtergronden

2.1 Waarom is indertijd gekozen voor het opnemen van toezicht in de wet?

En welke motieven hebben geleid tot de keuze voor dit toezichtsfiguur?

Raadpleeg de toelichting bij de vragenlijst.

Geef redenen en motieven kort weer, met vermelding van de vindplaats.

Opnemen toezicht, motieven:

Dit toezichtsfiguur, motieven:

2.2 Wijken de toezichtsmotieven zoals die in de praktijk spelen af van de motieven die ten tijde van de inwerkingtreding van dit toezichtsfiguur golden?

Blok 3. Beschrijving toezichtsfiguur naar uiterlijke kenmerken

3.1 Hoe vaak komt dit toezichtsfiguur gemiddeld per jaar voor?

..... per jaar

3.2 Is de activiteit waarop door middel van dit toezichtsfiguur toezicht wordt uitgeoefend al dan niet wettelijk verplicht? En wat is de al dan niet verplichte frekwentie waarmee deze activiteit door de aan toezicht onderworpen wordt verricht?

Verplichte activiteit,
met verplichte fre-
kwentie

- ☐ verplicht, meer dan één per jaar
- ☐ verplicht, één per jaar
- ☐ verplicht, één per vier jaar
- ☐ verplicht, één in de vijf jaar
- ☐ verplichte frekwentie, maar anders dan hiervoor genoemd, namelijk per jaar/één per jaar

Verplichte activiteit
zonder verplichte fre-
kwentie of niet-ver-
plichte activiteit

- ☐ gemiddeld meer dan eens per jaar
- ☐ gemiddeld eens per jaar
- ☐ frekwentie is zeer wisselend; geen gemiddelde per aan toezichtsonderworpen per jaar aan te geven
- ☐ anders, namelijk

3.3 Is de procedure van het uitoefenen van toezicht geregeld?

☐

nee

☐

ja; zo ja, in welke artikelen van welke regeling:

3.4 Wijkt de procedure die in de regeling is vastgelegd af van de procedure zoals die in de praktijk wordt gevolgd?

☐

nee

☐

ja; zo ja, op welke punten?

Blok 4. Beschrijving naar inhoudelijke kenmerken van de
toezichtsfiguur

4.1 Betreft het toezicht

- ☐ de procedure die de aan toezicht onderworpenen voor het nemen van zijn besluit moest volgen
- ☐ de beleidsinhoud van het besluit van de aan toezicht onderworpenen
- ☐ beide

4.2 Bevat(ten) de toezichtsbepalingen criteria en/of normen waaraan de toezichthouder zich bij de toetsing dient te houden?

- ☐ nee
- ☐ ja, procedurele criteria
- ☐ ja, beleidsinhoudelijke criteria
- ☐ ja, zowel procedurele als beleidsinhoudelijke criteria

4.3 Zijn er elders criteria en/of normen voor de toezichthouder vastgelegd?

- ☐ nee
- ☐ ja, procedurele criteria; zo ja, waar?
- ☐ ja, beleidsinhoudelijke criteria; zo ja, waar?

☐ ja, zowel procedurele als beleidsinhoudelijke criteria;
zo ja, waar?

4.4 Is het toezicht voorwaarde voor financiering van activiteiten van
de aan toezicht onderworpen?

☐ nee

☐ ja

Blok 5. Beschrijving van "sfeer"kenmerken

5.1 Zijn er aan de toezichtsprocedure voorschriften verbonden voor de toezichthouder? Zo ja, geef aan wat die voorschriften behelzen.

nee	ja	
		het voeren van overleg
		het overleggen van documenten
		het hanteren van termijnen
		het horen van externe instanties
		het geven van informatie
		het ter inzage leggen
		anders, namelijk: vindplaats?

5.2 Zijn er aan de toezichtprocedure voorschriften verbonden voor de aan toezicht onderworpen?

nee	ja	
		het voeren van overleg
		het overleggen van documenten
		het hanteren van termijnen
		het horen van externe instanties
		het geven van informatie
		het ter inzage leggen
		anders, namelijk: vindplaats?

5.3 Kan de aan toezicht onderworpen in beroep gaan tegen het besluit van de toezichthouder?

☐

nee

☐

ja; zo ja, vindplaats?

5.4 Kunnen derden in beroep gaan tegen het besluit van de toezichthouder?

☐

nee

☐

ja; zo ja, wie kan er in beroep gaan, vindplaats?

5.5 Hoe vaak wordt er in totaal zowel door de aan toezicht onderworpen als door derden beroep aangetekend?

gemiddeld.....keer per jaar.

Blok 6. Beleidslasten

6.1 Hoelang duurt het doorlopen van de toezichtsprocedure, zowel bij de aan toezicht onderworpenen als bij de toezichthouder volgens de wettelijke regels?

☐dagen/weken/maanden bij de aan toezicht onderworpenen

☐dagen/weken/maanden bij de toezichthouder

☐ geen procedure in wet

☐ procedure in wet kent geen termijnen

6.2 Hoelang duurt het doorlopen van de procedure gemiddeld in de praktijk?

☐dagen/weken/maanden bij de aan toezicht onderworpenen

☐dagen/weken/maanden bij de toezichthouder

6.3 Geef een schatting van het in totaal daarvoor benodigde aantal mensdagen en van de materiële kosten, voor het totale aantal keren dat de toezichtsfiguur per jaar wordt toegepast.

toezichthouder	werkzaamheden	☐ structureel	☐mensdagen
		☐ incidenteel	☐mensdagen
	externe kosten	☐ structureel	☐ f.....
		☐ incidenteel	☐ f.....
aan toezicht onderworpen	werkzaamheden	☐ structureel	☐mensdagen
		☐ incidenteel	☐mensdagen
	externe kosten	☐ structureel	☐ f.....
		☐ incidenteel	☐ f.....

6.4 Wat is doorgaans de functierang van de mensen, die op het departement met de dagelijkse werkzaamheden van het toezicht op grond van dit toezichtsfiguur zijn belast?

- ☐ overwegend schaal 7 t/m 9
- ☐ overwegend schaal 10 t/m 12
- ☐ anders, namelijk:

Blok 7. Varianten voor het toezichtsfiguur

Raadpleeg de toelichting.

Voor de volgende varianten worden hier telkens dezelfde vragen gesteld:

- 7.1 huidige toezichtsfiguur geheel laten vervallen
- 7.2 huidige toezichtsfiguur maar soberder
- 7.3 huidige toezichtsfiguur maar genormeerd
- 7.4 huidige toezichtsfiguur maar steekproefsgewijs toegepast
- 7.5 huidige toezichtsfiguur vervangen door een ander, lichter toezichtsfiguur
- 7.6 eventuele meer op het toezichtsfiguur toegesneden overige varianten

Geef hieronder aan voor elke genoemde variant hoe deze variant bij het door u beschreven toezichtsfiguur zou kunnen worden toegepast; en wat de gevolgen van toepassing zouden zijn in relatie tot de motieven die aan het toezichtsfiguur ten grondslag liggen. Geef aan wat de gevolgen zijn voor de kostenkant en daarnaast tenslotte wat de gunstige en de ongunstige effecten van toepassing van deze variant kunnen zijn.

7.1 Huidige toezichtsfiguur geheel laten vervallen

wat zijn de gevolgen hiervan voor de motieven?

wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

wat zijn mogelijke gunstige effecten van deze variant?

wat zijn mogelijke ongunstige effecten van deze variant?

7.2 Huidige toezichtsfiguur maar soberder

welke versobering is mogelijk?

wat zijn de gevolgen hiervan voor de motieven?

wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

wat zijn mogelijke gunstige effecten van deze variant?

wat zijn mogelijk ongunstige effecten van deze variant?

7.3 Huidige toezichtsfiguur maar genormeerd

welke normering zou kunnen worden aangebracht?

wat zijn de gevolgen hiervan voor de motieven?

wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

wat zijn mogelijke gunstige effecten van deze variant?

wat zijn mogelijke ongunstige effecten van deze variant?

7.4 Huidige toezichtsfiguur maar steekproefsgewijs toegepast

wat voor steekproef zou mogelijk zijn?

wat zijn de gevolgen hiervan voor de motieven?

wat zijn de gevolgen hiervan voor de kostenkant?

wat zijn mogelijke gunstige effecten van deze variant?

wat zijn mogelijke ongunstige effecten van deze variant?

7.5 Huidige toezichtsfiguur vervangen door een ander, lichter toezichtsfiguur

Door welk ander, lichter toezichtsfiguur zou het huidige toezichtsfiguur kunnen worden vervangen?

Wat zijn de gevolgen hiervan voor de motieven?

Wat zijn de gevolgen hiervan voor de kostenkant?

Wat zijn mogelijk gunstige effecten van deze variant?

Wat zijn mogelijk ongunstige effecten van deze variant?

7.6 Eventuele meer op het toezichtsfiguur toegesneden varianten

welke variant(en) staat/staan u hierbij voor ogen?

wat zijn de gevolgen hiervan voor de motieven?
(per variant)

wat zijn de gevolgen hiervan voor de kostenkant?
(per variant)

wat zijn mogelijke gunstige effecten van deze variant(en)?
(per variant)

wat zijn mogelijke ongunstige effecten van deze variant(en)?
(per variant)

Positieve toezichtsfiguren

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie
Just	103	Vuurwapenwet 1919	R-G
BiZa	204	Provinciewet art. 97	R-P
	211	gemeentewet art.156	P-G
	212A	Wet Gemeenschappelijke Regelingen art. 36.1	R-P/P-G
	221	Wgr artt. 99, 100	R-P/R-G/P-G
	222A	Wgr art. 121	R-P/R-G/R-W P-G/P-W
	223	Rampenwet art. 6.3	P-G
	224	Rampenwet artt. 8,9,9.2	R-G/P-G
	225	Rampenwet artt. 12,13	R-P/P-G
	226	Rampenwet art. 19	P-G
	226A	Rampenwet art. 22	R-G
	226B	Rampenwet art. 23	R-G
	227	Brandweerwet 1985 art. 4.3,4	R-P/R-G/P-G
	230	Ontwerp Wet op de Lijk- bezorging art. 38	R-G/P-G
	232	Ontwerp Wet op de Lijk- bezorging art. 44.2	P-G
	233	Ontwerp Wet op de Lijk- bezorging art. 47.3	P-G
	234	Ontwerp Wet op de Lijk- bezorging art. 58.2	R-G/P-G
	235	Ambt.wet artt. 126,134	R-G
	236	Wet bevolkings- verblijfsregisters/ besluit Bevolkingsboek- houding artt. 96,100	R-G
	237	Wet Algemene regelen gemeentelijke indeling (ARGI) art. 14.7	R-G/P-G
	239	Wet ARG I art. 23	R-G/P-G

Positieve toezichtsfiguren

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie
VROM	426	Onteigeningswet art. 76c	R-G
V&W	502	Waterschapswet art. 1.7	R-P
	503	Waterschapswet art. 1.8	R-P
	504	Waterschapswet art. 1.9	R-P
	505	Waterschapswet art. 3.5.2, 3	
	507	Waterschapswet art. 4.6.1	P-W
	508	Waterschapswet art. 4.9.5	P-W
	520	Waterstaatswet 1900 art.36	R-P
	521	Waterstaatswet 1900 art. 38.3	R-P
	522	Waterstaatswet 1900 art.39	R-P
	523	Waterstaatswet 1900 art. 66.2	R-P
	538	Wet bescherming waterstaatswerken in oorlogstijd art. 2.1,2	R-P
	544	Grondwaterwet art. 29	R-P
L&V	702	Wet Agrarisch grondverkeer art. 6.5	P-G
	705	Ontwerp Landinrichtingswet art. 2.3	R-P
	706	Ontwerp Landinrichtingswet art. 3.3	R-P
	710	Ontwerp Landinrichtingswet art. 113.1	R-P
	711	Ontwerp Landinrichtingswet art. 130	P-G

Positieve Toezichtsfiguren

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie
SZW	801	Algemene Bijstandswet art. 10b.4	R-G
	807	Algemene Bijstandswet art. 81d.1	R-G
WVC	910	Wet Ziekenhuisvoorzieningen art. 4.1	R-P
	913	Destructiewet art. 19.1	P-G
	915	Drank- en Horecawet art. 16.5	P-G
	916	Drank- en Horecawet art. 20.2	P-G
	919	Quarantainewet art. 16.5	R-G
	921	Vleeskeuringswet art. 10.1, 23.1	P-G
	924	Rompwet Instellingen van Weldadigheid art. 3.2	P-G
	925A	Rompwet Instellingen van Weldadigheid art. 4.1	P-G
	926	Rompwet Instellingen van Weldadigheid art. 27.3	P-G
	927	Wet op de bejaardenoorden art. 6.2,3	R-P
	928	Wet op de bejaardenoorden art. 9.2	R-P
	930	Archiefwet 1962 art. 28	R-P

Repressieve toezichtsfiguren

Dept.	Code	Toezichtsfiguur	Relatie
BiZa	231	Wet op de Lijkbezorging art. 44.1	R-P
L&V	707	Ontwerp Landinrichtings- wet art. 43.2	R-P
	708	Ontwerp Landinrichtings- wet art. 82.3	R-P
SoZaWe	804	Algemene Bijstandswet art. 29a.4	R-G
	806	Algemene Bijstandswet art. 44	R-P
WVC	918	Drank- en Horecawet art. 52	R-P

Overzicht preventief toezicht (goedkeuring) van provincie op besluiten etc. van waterschappen

- 1 Op grond van formele wetgeving is aan goedkeuring van gedeputeerde staten onderworpen:
- a de vastgestelde keur of politieverordening (artikel 7, derde lid, van de Keurenwet);
 - b een besluit van het bestuur van gemeente of waterschap, krachtens hetwelk verandering kan worden gebracht in de staat van onroerende goederen (artikel 12, zevende lid, van de Waterstaatswet 1900);
 - c het ontwerp met toelichting van nieuwe werken tot kering van zee-water, water van het IJsselmeer of opperwater van de grote rivieren en veranderingen aan zodanig bestaande werken (artikel 33, eerste lid, van de Waterstaatswet 1900);
 - d de aanwijzing van ambtenaren van het waterschap als deurwaarder ten behoeve van de invordering van waterschapsbelastingen (artikel 10, tweede lid, sub e, van de Bevoegdhedenwet waterschappen);
 - e het waterkwaliteitsbeheersplan (artikel 12, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren);
 - f de overdracht van een verplichting tot onderhoud van een weg aan een gemeente of waterschap (artikel 18a, eerste lid, van de Wegenwet);
 - g het brengen van het onderhoud van een weg ten laste van het waterschap, voor zover althans de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk bij het reglement is toegekend (artikel 19, derde lid, van de Wegenwet).

Op grond van waterschapsreglementen en andere provinciale verordeningen zijn aan de goedkeuring van gedeputeerde staten veelal onderworpen:

- a regels met betrekking tot de organisatie van de financiële administratie en van het kasbeheer van het waterschap;
- b de begroting van het waterschap en wijziging daarvan;
- c de rekening van het waterschap en de daarbij behorende bescheiden;
- d de belastingverordeningen van het waterschap en verordeningen met betrekking tot het heffen van leges en dergelijke;
- e de regeling van de bezoldiging met inbegrip van vergoedingen en toelagen van het personeel van het waterschap, voor zover niet berustende bij gedeputeerde staten;
- f verordeningen waarbij aan de voorzitter en/of leden van het dagelijks bestuur recht op pensioen c.q. recht op een uitkering wordt verleend ten laste van het waterschap;
- g besluiten tot het vaststellen of wijzigen van het polder- en/of boezempeil;
- h besluiten - tot het aangaan van geldleningen, het uitlenen van gelden en het aangaan van rekening-courantovereenkomsten;
 - tot het kopen, ruilen, vervreemden of bezwaren van onroerende goederen van het waterschap, dan wel het verhuren of verpachten daarvan;
 - tot het kopen, vervreemden of verpanden van waardepapieren;
 - tot het oprichten van en het deelnemen in stichtingen of vennootschappen;
 - tot het geven van subsidies en het doen van uitkeringen;
 - tot het aanvaarden van erfstellingen, legaten en schenkingen;
 - tot het voeren van rechtsgedingen en het treffen van da-

dingen;

- tot het aangaan van overeenkomsten betreffende de waterstaat en tot het aangaan van overeenkomsten betreffende de waterstaat en tot het aangaan van overeenkomsten met het rijk, provincies, gemeenten of andere waterschappen;
- tot de aanleg van werken, de aanwijzing van een bestaand werk als waterschapswerk en het laten vervallen van werken als waterschapswerken;
- tot het verlenen van machtiging tot het ondershands opdragen of aanbesteden van werken of leveringen.

NB: Voor het overige kan gezegd worden dat het per provincie duidelijk verschilt welke besluiten van het waterschapsbestuur aan goedkeuring onderworpen zijn. Als voorbeelden kunnen worden genoemd:

- . besluiten tot het vaststellen van richtlijnen voor inlating, opstuw-
wing en distributie van water (Drenthe);
- . vergunningen, door het waterschapsbestuur verleend, onder meer om
water te (doen of te laten) onttrekken aan een waterschapswerk of
daarmee in open verbinding staand water (Drenthe);
- . het besluit tot vaststelling van regels omtrent de uitkering van
vergoedingen voor het verrichten van persoonlijke diensten of het
verstrekken van materieel (Utrecht);
- . het vaststellen, wijzigen of herzien van een legger, waarin de on-
derhoudsverplichtingen ten aanzien van de hoofdwatertangen worden
vastgelegd (Zuid-Holland);
- . het vaststellen of wijzigen van een verordening betreffende de aan-
leg, de wijziging, de exploitatie, de bediening en het onderhoud van
waterstaatswerken (Zuid-Holland);
- . besluiten van het waterschapsbestuur tot het (laten) opruimen of het
van hoogte, breedte, afmeting of inrichting veranderen van duinen,
dijken, kunstwerken en werken bestemd of dienende tot oeververde-
diging (behoudens dringend en dreigend gevaar) en besluiten van het
waterschapsbestuur tot het (laten) stichten van gebouwen of het stel-
len van getimmerten op duinen, dijken etc. (Zeeland);
- . besluiten van het waterschapsbestuur tot het (laten) aanleggen, ver-
leggen, geheel of ten dele dempen of qua afmeting veranderen van
watertangen; het (laten) aanleggen van kunstwerken, buizen, lei-
dingen etc. in of over een watertang (Noord-Brabant).

2 In het voorontwerp van Waterschapswet (april 1985) zijn aan de goedkeu-
ring van gedeputeerde staten onderworpen:

- a het besluit tot vaststelling van een keur (artikel 3.24.2);
- b een besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een water-
schapsbelasting (artikel 4.14.1);
- c de toedelingsverordening (artikel 4.18.4);
- d de besluiten van het waterschapsbestuur die betrekking hebben op de
regeling van de waterbeheersing of op de aanleg of verbetering van
waterstaatswerken, voor zover zulks bij reglement is bepaald (artikel
5.1).

Dit betekent dat een aantal thans in provinciale waterschapsreglementen
voorkomende preventieve toezichtsfiguren na de inwerkingtreding van de
Waterschapswet zal verdwijnen respectievelijk een wettelijke basis zal
krijgen.

NB: Gedeputeerde staten zullen een besluit van het waterschapsbestuur alleen dan gedeeltelijk kunnen goedkeuren of aan dat besluit goedkeuring kunnen onthouden bij strijd met het recht of het algemeen belang. De goedkeuring zal van rechtswege zijn verleend, indien het waterschapsbestuur niet binnen een bepaalde termijn van gedeputeerde staten een schriftelijke mededeling van hun beslissing, of van hun besluit tot verdaging van die beslissing, zal hebben ontvangen. Tegen de beslissing van gedeputeerde staten zal het waterschapsbestuur, en andere belanghebbenden, binnen één maand na de verzending daarvan beroep kunnen instellen bij de Kroon.

Bij interprovinciale waterschappen zal net als nu de goedkeuring van twee of meer colleges van gedeputeerde staten vereist kunnen zijn.

- - - - -

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter

Mr. F. Plate	Directoraat-Generaal voor het Binnenlands Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken
--------------	---

Secretaris

Mr. F.M. Jaeger	Directie Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
-----------------	--

Adjunct-secretaris

Drs. T.J.A. Hagendoorn	Directoraat-Generaal voor het Binnenlands Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken
------------------------	---

Leden

Mr. dr. L.J.H. van Spengler	Kabinet van de minister-president Ministerie van Algemene Zaken
Mr. J.J. Wiarda	Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht Ministerie van Justitie
C. Schouten	Directoraat-Generaal voor het Binnenlands Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken
Mr. L. van der Gaag	Directoraat-Generaal Basisonderwijs Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
Drs. T.H. Yap	Directie Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
Mr. E.H. Dekker	Afdeling Wetgeving en Publiekrecht Ministerie van Defensie
Ir. A. Hoelen	plv. Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mr. dr. C.P.C.M. Oomen	plv. Secretaris-Generaal Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. G.B.F. Jurg	Hoofdafdeling Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur Ministerie van Economische Zaken

Mr. Q.J.M. Kramer	Directie Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken Ministerie van Landbouw en Visserij
G.A. Nijssen	Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Drs. R. Jasper	Centrale Directie Juridische Bestuurlijke Zaken Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Dr. G.J. Fleers*)	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mr. O. van der Heide*)	Unie van Waterschappen
Mr. P.J. de Loor*)	Provincie Gelderland

*) heeft vanuit een specifieke deskundigheid op persoonlijke titel in de werkgroep zitting gehad