

Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht

Ministerie van Binnenlandse Zaken



Rapport

5 februari 2015

drs. M. Blekemolen (TG)
ir. J.M. Groenendijk (TG)
mr.drs. D. Korsse (UU)
dr. H.H.M. Scholtes MMC (TG)
prof.mr. B.J. Schueler (UU)
m.m.v.: Max Koster (UL) en Quirine. Sluijs (UU)

Twynstra Gudde

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Samenvatting

1. Aanleiding en doel van het onderzoek

Op 1 oktober 2012 heeft, met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt), een herziening plaatsgevonden van het stelsel van het interbestuurlijk toezicht. Samengevat is de doelstelling van deze herziening om een efficiënter, effectiever en transparanter stelsel van interbestuurlijk toezicht tot stand te brengen door middel van een vereenvoudiging van het stelsel.

Tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel Rgt heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) toegezegd om vóór de eindevaluatie van de wet in 2017 een tussenmeting naar de werking van het herziene stelsel van het interbestuurlijk toezicht uit te voeren en de Tweede Kamer daarover te informeren.

In opdracht van het ministerie van BZK hebben Twynstra Gudde en de Universiteit Utrecht de tussenmeting uitgevoerd. Het onderzoek dient antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe vullen provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in?
2. Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het interbestuurlijk toezicht?
3. Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?

De focus van de tussenmeting ligt primair op het in beeld brengen van de eerste ervaringen. Het gaat om de *eerste algemene indrukken* over het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht, twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet Rgt.

Het onderzoek moet een algemeen beeld bieden van:

- de *ervaringen* van de direct betrokken actoren bij het herziene stelsel van het interbestuurlijk toezicht: Rijk (i.c. de meest betrokken ministeries), provincies, gemeenten;
- de mate waarin de *veronderstelling* klopt dat de horizontale verantwoording van colleges aan raden of staten goed werkt, waardoor het interbestuurlijk toezicht sober en op afstand kan plaatsvinden, met als gevolg dat de interbestuurlijk toezichtlasten voor gemeenten en provincies (op termijn) zullen afnemen;
- enkele *kwantitatieve* gegevens, bijvoorbeeld over vermindering administratieve lasten of het aantal indeplaatsstellingen.

2. Uitvoering

De tussenmeting vond plaats in de periode juni tot en met december 2014 en werd begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie, waarin alle categorieën van betrokkenen bij het interbestuurlijk toezicht (Rijk, provincies, gemeenten) vertegenwoordigd waren.

Met de tussenmeting is *niet* beoogd een representatief onderzoek uit te voeren. Doelstelling was om een breed beeld op te bouwen van hoe er op dit moment zoal gedacht en gewerkt wordt met de Wet Rgt. De onderdelen van het onderzoek zijn opgezet om die diversiteit te kunnen laten zien, in een mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek, respectievelijk in de vorm van interviews en panelgesprekken, en een elektronische enquête onder alle categorieën betrokkenen:

- raadsleden;
- Leden van colleges van burgemeester & wethouders;
- ambtenaren gemeentelijke organisatie;
- leden van provinciale staten (PS);
- leden van gedeputeerde staten (GS), als toezichthouder;
- leden van gedeputeerde staten, als onder toezicht staande organisatie;

- ambtenaren van provincies, als toezichthouder;
- ambtenaren van provincies, als onder toezicht staande organisatie;
- Rijksoverheid (i.c. meest betrokken ministeries).

3. Onderwerp van onderzoek

De memorie van toelichting noemt een aantal *principes* aan de hand waarvan het stelsel van interbestuurlijk toezicht moet worden vormgegeven.

1. Nabijheid: in beginsel wordt toezicht gehouden vanuit de naast hoger gelegen bestuurslaag. Voor de gemeenten is dat de provincie, voor de provincies is dat het Rijk.
2. Enkelvoudigheid en samenwerking: er wordt slechts toezicht gehouden vanuit één bestuurslaag. In situaties waarin er toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders.
3. Selectiviteit en proportionaliteit: voordat er een bestuurlijke of juridische interventie wordt gepleegd dient de toezichthouder een bestuurlijke afweging te maken of die interventie wel noodzakelijk is. De toezichthouder dient te kiezen voor het lichtst mogelijke instrument. Dat betekent ook dat voorafgaand aan een interventie getracht moet worden om op basis van bestuurlijk overleg tot overeenstemming te komen over de betekenis en de reikwijdte van die taak of bevoegdheid. De toezichthouder dient vooraf duidelijk te maken wanneer hij zal interveniëren.
4. Vertrouwen en terughoudendheid: er moet van worden uitgegaan dat een bestuursorgaan waar aan een medebewindstaak is toebedeeld in staat is om die taak uit te voeren. Dat impliceert dat de toezichthouder terughoudendheid moet betrachten. Het zwaartepunt van de controle op de uitvoering van medebewindstaken moet zijn gelegen in de horizontale lijn, tussen het college en het volksvertegenwoordigend orgaan.

Aan de Wet Rgt liggen enkele *veronderstellingen* ten grondslag over de manier waarop het nieuwe stelsel van het interbestuurlijk toezicht zal functioneren. In de eerste plaats wordt verondersteld dat de democratische controlemogelijkheden door de gemeenteraad en door provinciale staten beter zijn gepositioneerd als gevolg van de dualiseringsoperatie uit 2002 / 2003. Deze horizontale controle en verantwoording zouden voldoende moeten zijn om de kwaliteit van de uitvoering van medebewindstaken te waarborgen.

In de tweede plaats wordt verondersteld dat het mogelijk is om de bestaande bestuurscultuur te veranderen in die zin, dat met het verdwijnen van het specifieke toezichtinstrumentarium het generieke instrumentarium niet langer kan worden gezien als een ultimum remedium. In de derde plaats wordt er van uitgegaan dat de toezichthouders in staat zijn hun eigen taken zodanig vorm te geven, dat dit leidt tot een vermindering van de toezichtlast, tot een vermindering van de bestuurlijke drukte, en tot mogelijkheden voor differentiatie en maatwerk in de decentrale uitvoering van medebewindstaken.

4. Resultaten

In de tussenmeting is nagegaan hoe het staat met de bekendheid van het nieuwe interbestuurlijk toezicht en welke ervaringen ermee zijn opgedaan. Worden de principes in praktijk gebracht? Betreft het gerechtvaardigde veronderstellingen?

Van de 1.505 respondenten op de enquête gaf 54% aan bekend te zijn met de Wet Rgt.

4.1 Karakter en bruikbaarheid van de resultaten

Deze tussenmeting is erop gericht in beeld te brengen wat de eerste ervaringen met de Wet Rgt zijn. Het gaat om een algemene indruk over het interbestuurlijk toezicht, circa twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet. De herziening van het interbestuurlijk toezicht is complexe materie. De eerste

ervaringen zijn nog betrekkelijk pril. Vaak hebben betrokkenen zich nog geen beeld kunnen vormen. Zo gaf van de 1505 respondenten op de enquête 46% aan niet bekend te zijn met de Wet Rgt. Aan de 54% respondenten die aangaven wel bekend te zijn met de wet zijn nadere vragen voorgelegd, afgestemd op de doelgroep. De geïnterviewde personen en de deelnemers aan panelgesprekken waren allen op de hoogte van het herziene interbestuurlijk toezicht.

Ervaringen van de respondenten (op de enquête) en de geïnterviewden (in het kwalitatieve onderzoek) lopen op veel punten sterk uiteen. In de praktijk blijken de verschillende actoren nog zoekende te zijn naar goede manieren om met de implicaties van de Wet Rgt om te gaan. Bij deze stand van zaken is het onvermijdelijk dat de resultaten van de tussenmeting tal van vragen oproepen, vooral daar waar de ervaringen van verschillende respondenten en geïnterviewden allerlei verschillen vertonen. De resultaten laten zich daarom niet zonder meer generaliseren. Dat neemt niet weg dat er interessante ervaringen van betrokkenen bij de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht aan het licht zijn gekomen die de aandacht verdienen, juist *omdat* zij vragen oproepen over de werking van het herziene stelsel. Voor de verdere monitoring en bestudering van de werking en effecten van de Wet Rgt kunnen de resultaten van deze tussenmeting aanknopingspunten bieden.

4.2 Geen eenduidig beeld

De bevindingen uit de tussenmeting laten een divers beeld zien. De hoofdvragen laten zich hierdoor niet enkelvoudig beantwoorden. Tegenover elke conclusie 'enerzijds' staat een 'anderzijds'. Daarom schetsen wij de conclusies vanuit twee perspectieven. Vanuit de benadering 'het glas is halfvol' kunnen we zeggen dat het interbestuurlijk toezicht vorm krijgt. Als 'het glas is halfleeg' de invalshoek is, komen we tot de constatering dat het interbestuurlijk toezicht nog niet uitgekristalliseerd is. Elke hoofdvraag wordt daarmee twee keer beantwoord.

4.2.1 Het nieuwe interbestuurlijk toezicht krijgt vorm

De ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht vordert gestaag en de uitgangspunten van de Wet Rg worden breed onderschreven.

Twee jaar na de inwerkingtreding is al meer dan de helft van de respondenten op de hoogte van de Wet Rgt. Van deze personen is een derde goed bekend met de wijzigingen.

1. Hoe vullen de provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in?

Provincies hebben hun nieuwe rol in het interbestuurlijk toezicht voortvarend ter hand genomen. De provincies hebben zich gebogen over de veranderingen die de wet met zich mee brengt en hebben een bewuste keuze gemaakt voor de invulling van hun rol als interbestuurlijk toezichthouder zoals zij die passend vinden. De beleidslijnen zijn verwoord in beleidsnota's en uitvoeringsplannen. Alle provincies laten zich leiden door de uitgangspunten van het nieuwe interbestuurlijk toezicht: enkelvoudig, nabij, selectief, samenwerkend, proportioneel, risicogericht, terughoudend. Er zijn convenanten met gemeenten of provinciale verordeningen opgesteld, die de informatiestroom reguleren. Daarin wordt vooraf duidelijk gemaakt welke informatie de provincie wil ontvangen, in welk kader dat het geval is. Hoe de informatie in eerste aanleg beoordeeld wordt, is vooraf bekend gemaakt. Provincies maken eveneens duidelijk wanneer er sprake is van het gaan hanteren van de stappen in de interventieladders voor indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging. De overgang naar de volgende trede wordt gemarkeerd. De intenties zijn er in eerste aanleg op gericht om in het ambtelijk traject, dus de stappen 1 – 3, tot toereikende afspraken te komen over te nemen maatregelen. De interventieladders hebben een positieve uitwerking op normconform gedrag.

Het principe van het vertrouwensbeginsel wordt breed onderschreven. Naar het oordeel van de respondenten vanuit provincies is in circa een kwart van de gemeenten de horizontale verantwoording en horizontale controle al voldoende op orde.

Het interbestuurlijk toezicht leidt tot andere verhoudingen met de gemeenten. Er wordt in een eerder stadium overlegd, met de intentie om er samen uit te komen.

Binnen de organisatie is aandacht voor interbestuurlijk toezicht verankerd. Alle provincies hebben een coördinator voor het interbestuurlijk toezicht (IBT-coördinator), al dan niet als onderdeel van een afdeling die speciaal met interbestuurlijk toezicht belast is. Veel provincies zijn erop gericht van elkaar te leren. Het overleg van provinciale IBT-coördinatoren biedt een platform voor informatie-uitwisseling en afstemming.

Enkele provincies hebben inmiddels initiatieven genomen om de praktijk van interbestuurlijk toezicht in hun provincie te evalueren. Dat getuigt van actieve aandacht.

Binnen het Rijk heeft een aantal ministeries de werkwijzen aangepast als gevolg van het nieuwe interbestuurlijk toezicht. Een van de voorkomende reacties is beperking tot systeemtoezicht.

2. *Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het bestuurlijk toezicht?*

Er is bij gemeenten alom waardering voor het vertrouwensbeginsel als schragend principe van interbestuurlijk toezicht.

Veel gemeenten zijn te spreken over de grotere duidelijkheid omtrent de informatie die aan de provincie moet worden aangeleverd en over de beperking door provincies van de gevraagde informatie. Als provincies vooraf de normen kenbaar maken wordt dat gewaardeerd, omdat gemeenten dan weten waar ze aan toe zijn.

De ervaringen met de interventieladders blijven beperkt tot de eerste treden. Provincie en gemeenten delen de intentie om er in het ambtelijk traject samen uit te komen.

In veel gemeenten vormt interbestuurlijk toezicht een impuls voor het verbeteren van de horizontale verantwoording en van de horizontale controle. Raadsleden signaleren dat het college hen van betere informatie voorziet. Veel raadsleden zijn zich bewust van de noodzaak om beter inzicht te hebben in risico's die verbonden zijn aan de medebewindstaken.

In de nieuwe verhoudingen die het interbestuurlijk toezicht kenmerken, is nog nauwelijks sprake geweest van daadwerkelijke inzet van de generieke instrumenten.

Naar de ervaring van de ondervraagde personen in de interviews en de enquête is het Rijk (dat wil zeggen de meest betrokken ministeries) in de hoedanigheid van interbestuurlijk toezichthouder op veel terreinen niet prominent aanwezig. Dit neemt niet weg dat op sommige terreinen, bijvoorbeeld de regulering van de kinderopvang, het Rijk wel degelijk een actieve rol als toezichthouder speelt.¹

3. *Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?*

Door de betere afstemming van informatiestromen wordt informatie bij gemeenten minder vaak dubbel opgevraagd. Door standaardisatie van de informatiestromen kunnen gemeenten gerichter rapporteren. Voor de provincie is het verwerken ervan eenvoudiger. De website www.waarstaatjegemeente.nl van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) draagt daar ook aan bij.

Naar de beleving van veel gemeenten en provincies neemt de bestuurlijke drukte af.

Veel raadsleden die aan het onderzoek deelnamen achten zich voldoende in staat om de verzwaarde taak te verrichten.

¹ Uit het interview bij de inspectie kinderopvang komt naar voren dat deze instantie een nieuwe, maar duidelijk actieve invulling geeft aan haar toezichtstaak.

Twynstra Gudde

4.2.2 *Het nieuwe interbestuurlijk toezicht is nog niet volwassen*

Twee jaar na inwerkingtreding van de Wet Rgt is minder dan de helft van de respondenten op de hoogte van het bestaan van de Wet Rgt. Onder de respondenten die aangeven er wel van weten, is het kennisniveau van de exacte inhoud van het herziene interbestuurlijk toezicht zeer matig te noemen.

1. *Hoe vullen de provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in?*

Slechts enkele provincies volstaan met het in ontvangst nemen van de informatie die gemeenten krachtens wettelijke bepalingen in medebewindswetten moeten aanleveren. De meeste provincies vragen, ondanks het uitgangspunt van vertrouwen, standaard extra informatie op in het kader van algemene periodieke informatieverzameling.

Rond de informatieverzameling is sprake van formalisering. Nadrukkelijk is door de provincie bepaald over welke onderwerpen informatie moet worden aangeleverd, en dat moet dan vaak in de vorm van meetbare eenheden.

In veel gevallen zijn er drie partijen die elk hun eigen indicatoren hanteren voor het verzamelen en beoordelen van informatie over de in medebewind uitgevoerde taken: provincie, raad en www.waarstaatjegemeente.nl.

Er is sprake van variatie in de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht vorm gegeven wordt.

In de meeste gemeenten is de horizontale verantwoording en horizontale in de ogen van de respondenten vanuit provincies onvoldoende toereikend om al te kunnen volstaan met sober en selectief toezicht door de provincie. Toezicht op medebewindstaken vergt behoorlijk gedetailleerde inhoudelijke expertise, die niet verwacht kan worden van raadsleden.

Het vernieuwde interbestuurlijk toezicht kan provincies in een ongemakkelijke positie brengen. De rol van hiërarchisch toezichthouder naast die van adviseur kan leiden tot belangenverstrengeling en tot verwarrende verhoudingen.

Met de beleidskaders behorend bij de twee interventieladders is het karakter van de generieke instrumenten nog altijd dat van het ultimatum remedium. Door alle betrokkenen in provincies wordt juist gepoogd schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling zoveel mogelijk te voorkomen.

De als generiek bedoelde instrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling zijn niet 'gewoner' geworden.

Bij het Rijk is slechts beperkt sprake van aanpassing van werkwijzen in het kader van interbestuurlijk toezicht. Ook voor het Rijk lijkt het karakter van de generieke instrumenten nog altijd dat van een ultimatum remedium. Het lijkt er op dat door het Rijk wordt gepoogd schorsing en vernietiging of indeplaatsstelling te voorkomen door waar mogelijk zaken terug te verwijzen naar het verkeer tussen provincie en gemeente.

2. *Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het bestuurlijk toezicht?*

De combinatie van hiërarchisch toezichthouder en adviseur als rollen voor de provincie kan verwarrend zijn voor gemeenten.

Het Rijk is in de hoedanigheid van interbestuurlijk toezichthouder voor provincies een black box. Ze merken er weinig van. Het is voor gemeenten en provincies onduidelijk welke interbestuurlijk toezicht-taken en verantwoordelijkheden bij het Rijk berusten en hoe de departementen hun interbestuurlijk toezicht precies vormgeven.

3. *Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?*

Twynstra Gudde

Toezichthouders die bewuster kijken naar potentiële risico's stuiten op zaken waar voorheen geen of minder aandacht aan besteed werd. Nu explicieter gemaakt wordt welke informatie moet worden aangeleverd, betekent dat voor gemeenten vaak dat méér informatie moet worden geleverd aan provincies.

Ambtelijke coördinatie betekent dat werkprocessen meer stappen gaan bevatten. Coördinatie is altijd ook een inbreuk op de zelfstandigheid van de professionals. Hetzelfde geldt voor bestuurlijke coördinatie.

Veel raadsleden vinden dat de informatie die zij van het college krijgen te vaag en/of te veel is. Toezicht op de uitvoering van medebewindstaken vergt behoorlijk gedetailleerde inhoudelijke expertise, die niet verwacht kan worden van raadsleden. Met het interbestuurlijk toezicht wordt de raad overvraagd.

4.3 Thematische bevindingen

Vertrouwen in verantwoording en controle

Een centrale veronderstelling van de Wet Rgt is dat met een goede werking van de horizontale verantwoording en controle het interbestuurlijk toezicht sober en op afstand kan plaatsvinden. In de tussenmeting zijn de volgende ervaringen opgetekend over de effecten van de Wet Rgt op de decentrale horizontale controle en verantwoording.

- Betrokkenen uit onder toezicht staande gemeenten en provincies zijn positiever over vertrouwen als realistisch uitgangspunt, dan respondenten in een toezichthoudende rol.
- Horizontale controle en horizontale verantwoording zijn niet zo ver op orde als wenselijk wordt geacht voor het goed functioneren van het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op basis van de Wet Rgt. De horizontale controle en verantwoording verlopen met hindernissen. Gemeenteraadsleden zijn er maar zeer beperkt van op de hoogte dat hun rol met de komst van de Wet Rgt geacht wordt te zijn veranderd, dat wil zeggen dat hun controlerende taak een verzwaarde betekenis heeft gekregen. Raadsleden kunnen vaak moeilijk effectief controle uitoefenen over onderwerpen waarvoor technische en/of juridische kennis noodzakelijk is, omdat zij die kennis vaak niet hebben. In de 'oude' situatie, waarin specifiek toezicht werd gehouden door een professionele toezichthouder, kon het raadslid vertrouwen op die kennis van de toezichthouder. Bestuurders en ambtenaren van gemeenten zijn positiever over de kwaliteit van de horizontale verantwoording en controle dan hun collega's bij de toezichthoudende provincie. Informatieverschaffing aan de raad is vaak te omvangrijk en te complex. Raadsleden voelen zich daardoor belemmerd in de uitoefening van hun controlerende taak.
- Voor raadsleden en statenleden zijn incidenten vaak een belangrijker *trigger* dan de formele, systematische rapportages.

Eenvoudig en effectief toezichtstelsel

De Wet Rgt maakt duidelijker *hoe* het interbestuurlijk toezicht moet worden uitgeoefend (m.n. de informatie-uitwisseling en de interventieladder). De Wet Rgt maakt minder goed duidelijk *waarop* gecontroleerd moet worden (verschillende prestatie-indicatoren).

De terughoudendheid van het toezicht wordt op verschillende manieren zichtbaar. Opvallende manieren zijn:

- . het baseren van toezicht op een totaalbeeld of op beleid zonder op individuele gevallen in te gaan
- . een beperking tot toezicht op het voorhanden zijn van bepaalde stukken zonder op de inhoud in te gaan
- . het achterwege laten van controle of de inhoud van de stukken in overeenstemming is met de werkelijkheid (reality-checks).

Eenvoud en effectiviteit kunnen zijn gediend met een risicogerichte aanpak van het toezicht. De criteria voor risicobepaling zijn meestal geformuleerd in termen van te leveren inspanningen en/of procedurele

Twynstra Gudde

vereisten. Een enkele provincie formuleert deze in termen van ongewenste maatschappelijke effecten. Negen van de twaalf provincies werken met een classificatie voor risico's in de vorm van de zogeheten stoplichtmethode of een andere driedeling, gebaseerd op concreet aangegeven criteria. Deze worden vooraf kenbaar gemaakt. Voor gemeenten wordt hiermee duidelijk welke normen de provincie aanlegt.

Interbestuurlijk toezicht vanuit het Rijk is tot nu toe weinig zichtbaar voor onder toezicht staande bestuursorganen. Dat kan terug te voeren zijn op verschillende oorzaken. Mogelijk is het Rijk bewust teruggetreden, of worden de activiteiten niet als zodanig benoemd of herkend door het Rijk, of door de onder toezicht staande bestuursorganen.

Op rijksniveau blijkt dat er verschillende inzichten en een aantal onduidelijkheden bestaan over de manier waarop de toezichthouder zijn taak moet invullen. Hier leven wezenlijke vragen over de te gebruiken informatie, prestatie-indicatoren en de betekenis van systeemverantwoordelijkheid.

Interventieladder

De reikwijdte van de 'interventieladder' wordt op twee manieren uitgelegd.

In de *smalle* opvatting van het concept 'interventieladder' worden de reguliere, structurele informatieverzameling en ambtelijk overleg daarover niet beschouwd als onderdeel van de interventieladder. Van de interventieladder wordt in deze uitleg pas gesproken als de toezichthouder overweegt om een juridisch interventie-instrument te gaan gebruiken. Vanaf dat moment wordt de interventieladder vanaf de onderste trede beklommen, toegespitst op de concrete situatie. In de *brede* opvatting van het concept worden de structurele informatieverzameling en ambtelijk overleg aangemerkt als de eerste treden op de interventieladder.

Uit de tussenmeting blijkt dat de meeste respondenten en geïnterviewden de smalle uitleg hanteren. Zij antwoorden dan ook dat van de interventieladder zelden of nooit gebruik is gemaakt. Dit laat onverlet dat er structurele informatie-uitwisseling en overleg plaatsvinden. In de smalle uitleg betekent dit dat de interventieladder zelden wordt gebruikt. In de brede uitleg betekent het dat van de interventieladder vaak alleen de eerste paar treden (informatie en overleg) worden gebruikt.

Waarstaatjegemeente.nl

De website www.waarstaatjegemeente.nl functioneert op dit moment voor interbestuurlijk toezicht suboptimaal, met name als gevolg van de keuze van de indicatoren waarover informatie gevraagd wordt en omdat niet alle gemeenten meedoen aan deze voorziening.

Effect op administratieve lasten en bestuurlijke drukte

De gehoopte afname heeft zich nog niet aantoonbaar afgetekend.

Op een aantal plaatsen wordt melding gemaakt van een formalisering van de toezichtrelaties. Dat komt dan bijvoorbeeld doordat de toezichthouder minder dan voorheen meedenkt met de onder toezicht gestelde of minder adviserend optreedt. Op sommige andere plaatsen wordt juist melding gemaakt van informelere relaties tussen gemeenten en provincies. Die informelere relaties worden positief gewaardeerd bij gemeenten..

De administratieve lasten nemen af als de toezichthouder uitsluitend reeds bestaande documenten opvraagt, en de onder toezicht gestelde dus niet verzoekt aanvullende informatie te verzamelen. De administratieve lasten nemen toe voor de onder toezicht gestelde als er door verschillende partijen (toezichthouder, [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)) verschillende indicatoren worden gehanteerd, omdat dan ook verschillende rapportages moeten worden opgesteld.

4.4 *Ten slotte*

Het lijkt er op dat de herziening van het interbestuurlijk toezicht nog niet volledig is voltooid. Anno 2014 worden nog niet alle beloften van de herziening waargemaakt en zijn her en der de trekken van het traditionele interbestuurlijk toezicht blijvend zichtbaar. Daarnaast zien we de ontwikkeling van patronen die passen bij de intenties van de Wet Rgt. De vraag is hoe snel die de toon zullen gaan zetten. De evaluatie in 2017 zal dat laten zien.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doel	1
1.2 Verantwoording	2
1.3 Leeswijzer	4
2. Wet Revitalisering generiek toezicht	5
2.1 Het doel van de Wet Rgt: ‘van specifiek naar generiek’	5
2.2 Contouren van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht	6
2.2.1 Principes voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht	6
2.2.2 De interventieladders	7
2.2.3 Onderliggende veronderstellingen van de wet	7
3. De Wet Rgt in de praktijk anno 2014: kwantitatief beeld	8
3.1 Respons algemeen	8
3.1.1 Niet bekend met de Wet Rgt	8
3.1.2 Bekend met de Wet Rgt	9
3.2 Raadsleden	10
3.2.1 Informatie verzamelen	11
3.2.2 Oordeelsvorming	12
3.2.3 Intervenieren	13
3.2.4 Horizontale verantwoording en democratische controle	14
3.2.5 Uitgangspunten	15
3.3 Gemeenten als onder toezicht staande bestuursorganen	16
3.3.1 Intenties van de Wet Rgt	18
3.3.2 Informatie-uitwisseling	18
3.3.3 Oordeelsvorming en intervenieren	19
3.3.4 Horizontale verantwoording	21
3.3.5 Verbetersuggesties	23
3.4 Provinciale Staten	23
3.4.1 Informatie verzamelen	23
3.4.2 Oordeelsvorming	24
3.4.3 Intervenieren	24
3.4.4 Verbetersuggesties	25
3.5 Provincie als toezichthouder: GS en ambtelijke organisatie	25

Twynstra Gudde

3.5.1 Informatie verzamelen	27
3.5.2 Oordeelsvorming	29
3.5.3 Intervenieren	29
3.5.4 Horizontale verantwoording	30
3.5.5 Verbetersuggesties	30
3.6 Toezicht op provincies door het Rijk	31
3.6.1 Algemeen oordeel	31
3.7 Rijksoverheid	34
3.8 Vergelijking tussen respondentgroepen	34
4. De Wet Rgt in de praktijk anno 2014: kwalitatief beeld	40
4.1 Bekendheid met de Wet Rgt	40
4.1.1 Inhoud van de wet	40
4.1.2 Implementatie van de wet	40
4.1.3 Onduidelijkheden over de rol van de toezichthouder op nationaal niveau	41
4.2 Informatieverzameling en oordeelsvorming	41
4.2.1 Prestatie-indicatoren en rapportages als bron voor interbestuurlijk toezicht	41
4.2.2 Beoordeling van waarstaatjegemeente.nl	42
4.2.3 Aanbevelingen van geïnterviewden en panelleden over prestatie-indicatoren	42
4.3 Intervenieren	43
4.3.1 Toepassing van de interventieladder	43
4.3.2 Inzet van de generieke toezichtsinstrumenten	43
4.3.3 Nuancering: systematische informatieverzameling als sturingsinstrument	44
4.4 Veranderingen in horizontale controle en verantwoording	44
4.4.1 Heroriëntatie op de controlerende taak van de gemeenteraad	44
4.4.2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	45
4.4.3 Sterke en zwakke punten van horizontale controle als alternatief voor interbestuurlijk toezicht	45
4.4.4 De rol van de toezichthouder bij horizontale controle	46
4.5 Veranderingen in de systematiek van het interbestuurlijk toezicht	46
4.5.1 Vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht	46
4.5.2 Afname bestuurlijke drukte	47
4.5.3 Afname administratieve lasten	47
4.5.4 Nabijheid en enkelvoudigheid	48
4.6 Neveneffecten	48
4.6.1 Formeler karakter interbestuurlijk toezicht	48
4.6.2 Meer gelijkwaardigheid tussen overheidslagen	48
4.7 Voorbeeld: de Archiefwet en de Wet Rgt	49

Twynstra Gudde

4.7.1 Waarop en door wie wordt gecontroleerd?	49
4.7.2 Interbestuurlijk toezicht door provincies	50
4.8 Voorbeeld: effecten van de Wet Rgt in het fysieke domein	51
4.8.1 Inleiding	51
4.8.2 Teamleider toezicht en handhaving in het fysieke domein Gemeente A	51
4.8.3 Teamleider Ruimtelijke ordening Gemeente B	52
4.8.4 IBT-coördinator provincie X	52
4.8.5 De Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT)	53
4.8.6 Ministerie van Infrastructuur en Milieu	54
5. Conclusies	55
5.1 Het karakter en de bruikbaarheid van de resultaten	55
5.2 Thematische samenvatting	55
5.3 De drie hoofdvragen: balans	58
5.3.1 Het nieuwe interbestuurlijk toezicht krijgt vorm	58
5.3.2 Het nieuwe interbestuurlijk toezicht is nog niet volwassen	60
5.4 Ten slotte	61
Geraadpleegde literatuur	62
Bijlagen	
1. Samenstelling begeleidingscommissie	
2. Verantwoording E-enquête	
3. Geraadpleegde personen	
4. Juridisch kader	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op 1 oktober 2012 heeft, met de inwerkingtreding van de Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt), een herziening plaatsgevonden van het stelsel van het interbestuurlijk toezicht. Samengevat is de doelstelling van deze herziening om een efficiënter, effectiever en transparanter stelsel van interbestuurlijk toezicht tot stand te brengen door middel van een vereenvoudiging van het stelsel.

De Wet Rgt heeft een belangrijke wijziging van het stelsel van het interbestuurlijk toezicht teweeggebracht. Deze stelselwijziging is, samengevat, gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Vertrouwen in de decentrale wettelijke taakuitoefening, een goede werking van de horizontale verantwoording, en van de invulling van de controlerende rol door gemeenteraden en provinciale staten. Met een goede werking van de horizontale verantwoording (en andere vormen van kwaliteitsborging) kan het interbestuurlijk toezicht sober en op afstand plaatsvinden
- Specifieke toezichtbepalingen zijn, zoveel als mogelijk, geschrapt uit sectorale wetten ten gunste van de generieke toezichtinstrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, die niet meer uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet
- De positie en rol van de interbestuurlijk toezichthouder wordt benaderd vanuit de gedachte dat het interbestuurlijk toezicht belegd moet zijn bij de naastbij gelegen 'hogere' bestuurslaag, tenzij deze naastgelegen 'hogere' bestuurslaag (i.c. de provincie) op dit terrein geen taken heeft en dientengevolge niet over de benodigde expertise beschikt om als interbestuurlijk toezichthouder op te kunnen treden.

Tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel Rgt heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) toegezegd om voor de eindevaluatie van de wet in 2017 een tussenmeting naar de werking van het herziene stelsel van het interbestuurlijk toezicht uit te voeren en de Tweede Kamer daarover te informeren.

In opdracht van het ministerie van BZK hebben Twynstra Gudde en de Universiteit Utrecht de tussenmeting uitgevoerd. Het onderzoek dient antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. Hoe vullen provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in?
2. Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het interbestuurlijk toezicht?
3. Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?

De focus van de tussenmeting ligt primair op het in beeld brengen van de eerste ervaringen. Het gaat om de *eerste algemene indrukken* over het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht, twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet Rgt.

Het onderzoek moet een algemeen beeld bieden van:

- de *ervaringen* van de direct betrokken actoren bij het herziene stelsel van het interbestuurlijk toezicht: Rijk (i.c. de meest betrokken ministeries), provincies, gemeenten
- de mate waarin de *veronderstelling* klopt dat de horizontale verantwoording goed werkt, waardoor het interbestuurlijk toezicht sober en op afstand kan plaatsvinden, met als gevolg dat de interbestuurlijk toezichtlasten voor gemeenten en provincies (op termijn) zullen afnemen
- enkele *kwantitatieve* gegevens, bijvoorbeeld over vermindering administratieve lasten of het aantal indeplaatsstellingen.

Twynstra Gudde

Deze ervaringen worden zoveel als mogelijk gekoppeld aan de doelstellingen van de herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Ontwikkelt de implementatie zich in de gewenste richting?

Afbakening

Het betreft de periode vanaf 1 oktober 2012.

De tussenmeting heeft géén betrekking op het financieel toezicht. Het interbestuurlijk toezicht van provincies op waterschappen is primair 'beleidsgericht' toezicht dat niet onder de reikwijdte van de Wet Rgt valt, en is om die reden buiten de tussenmeting gelaten.

Dank

De tussenmeting vond plaats op een moment dat het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht slechts een korte historie kende. Desalniettemin is er, op dit moment nog bij een beperkte groep, sprake van enorme betrokkenheid met het vraagstuk. Deze sprak uit de beantwoording van de open vragen in de enquête. De onderzoekers hebben die ook ervaren bij de geïnterviewden en bij de deelnemers aan de panels. De betrokkenheid was eveneens groot bij de leden van de begeleidingscommissie. De onderzoekers danken allen voor hun actieve inbreng.

1.2 Verantwoording

De tussenmeting vond plaats in de periode juni tot en met december 2014 en werd begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie, waarin alle categorieën van betrokkenen bij het interbestuurlijk toezicht (Rijk, provincies, gemeenten) vertegenwoordigd waren. Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Met de tussenmeting is *niet* beoogd een representatief onderzoek uit te voeren. Doelstelling was om een breed beeld op te bouwen van hoe er op dit moment zoal gedacht en gewerkt wordt met de Wet Rgt. De onderdelen van het onderzoek zijn opgezet om die diversiteit te kunnen laten zien, in een mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Het onderzoek omvatte een aantal fasen.

In de fase van *oriëntatie* heeft deskresearch plaatsgevonden en voerden wij zes gesprekken met personen die vanuit verschillende rollen of werkzaamheden te maken hebben met interbestuurlijk toezicht bij het Rijk, provincies en gemeenten.

Het *kwantitatieve onderzoek* gebeurde in de vorm van een elektronische enquête. In bijlage 2 staat een uitgebreide verantwoording.

De elektronische enquête is opgezet om bij negen verschillende categorieën na te gaan hoe het staat met de bekendheid van interbestuurlijk toezicht, hoe de eerste ervaringen zijn onder de verschillende actoren en wat hun opvattingen zijn over de uitgangspunten en veronderstellingen achter de Wet Rgt. Het betrof de categorieën:

- Raadsleden
- Leden van college van burgemeester & wethouders
- Ambtenaren gemeentelijke organisatie
- Leden van provinciale staten (PS)
- Leden van gedeputeerde staten (GS), als toezichthouder
- Leden van gedeputeerde staten, als onder toezicht staande organisatie
- Ambtenaren van provincies, als toezichthouder
- Ambtenaren van provincies, als onder toezicht staande organisatie
- Rijksoverheid (i.c. meest betrokken ministeries).

Twynstra Gudde

Verspreiding in provincies en gemeenten vond plaats via de secretarissen en griffiers, zie verder bijlage 2.

In totaal hebben 1.505 respondenten aan het onderzoek meegedaan. Zij kregen allen de eerste algemene vragen voorgelegd over hun bekendheid met de Wet Rgt. Degenen die aangaven niet bekend te zijn met de Wet Rgt hebben een beperkt aantal vragen beantwoord over de uitgangspunten van de wet. Dat geldt voor 696 respondenten, 46% van het totaal aantal respondenten.

Van de 1.505 respondenten gaven er 807 (54%) aan wel bekend zijn met de Wet Rgt. Deze personen zijn doorgeleid naar het deel van de vragenlijst dat specifiek van toepassing was op hun positie, als een van de negen categorieën. Omdat niet iedereen verder is gegaan, c.q. niet iedereen alle vragen heeft beantwoord, fluctueren de aantallen respondenten per vraag.

Leden van gedeputeerde staten verkeren in een dubbelrol: toezichthouder op gemeenten en onder toezicht staande van het Rijk. Zij konden kiezen voor één van die rollen. Geen van de deelnemende leden van gedeputeerde staten heeft gekozen voor het invullen van de vragenlijst vanuit de rol van de provincie als onder toezicht staande overheidsorganisatie door het Rijk. Daarmee komen we op acht groepen respondenten, als volgt verdeeld.

Tabel 1.1

Categorie respondenten	Aantal	%
Raadsleden	187	29
Leden college van burgemeester & wethouders	32	5
Onder toezicht staande gemeenten, ambtenaren	335	52
Leden provinciale staten	18	3
Leden college van gedeputeerde staten	16	2
Toezichthouders provincie, ambtenaren	44	7
Onder toezicht staande provincies, ambtenaren	12	2
Toezichthouders Rijk	2	0
Totaal	646	100

In absolute aantallen domineren de respondenten van de gemeenten. Zowel voor deelname van raadsleden als collegeleden geldt dat deze rond de 2% van die totale populaties is.

Voor GS is er een deelname van meer dan 100%, omdat in dit onderzoek 12 respondenten staat voor even zoveel provincies. Er waren echter 16 mensen die deze vragenset hebben doorlopen. Vier van hen waren niet een lid van GS maar provinciale IBT-coördinatoren.

De respons van PS-leden is laag; die uitkomsten moeten met grote terughoudendheid worden geïnterpreteerd.

Binnen het Rijk (i.c. de meest betrokken ministeries) was de verspreiding beperkt, en deze heeft helaas geen zodanige respons opgeleverd dat we hier kwantitatieve gegevens aan kunnen ontleen.

Na de enquête is *verdiepend kwalitatief onderzoek* uitgevoerd in de vorm van vier interviews en drie panelgesprekken. Hiervoor zijn uitgenodigd de 108 personen die in de enquête hadden aangegeven mee te willen werken aan vervolg van het onderzoek. De verdeling over de respondentengroepen was als volgt:

- 43 raadsleden
- geen leden van college van B&W
- 46 ambtenaren van gemeenten
- 17 ambtenaren van provincies, in de rol van toezichthouder

Twynstra Gudde

- 1 gedeputeerde
- 1 ambtenaar van provincie, in de rol van onder toezicht staande overheidsorganisatie
- geen leden van PS
- geen ambtenaren van het Rijk.

Aan de panels hebben 27 personen deelgenomen. Twee panels bestonden uit een combinatie van ambtenaren uit gemeenten en provincies, zodat over-en-weer vergelijking, toelichting en verdieping mogelijk was. De deelnemers waren afkomstig uit negen verschillende provincies en uit acht gemeenten. Het derde panel bestond uit raadsleden uit zes gemeenten. Met drie personen is een telefonisch interview gehouden: een bij een andere provincie, twee bij andere gemeenten. Zie bijlage 3 voor de lijst geraadpleegde personen.

We hebben voor twee beleidsterreinen een *illustratie* gemaakt van de praktijk van de Wet Rgt. De voorbeelden zijn beschreven op basis van desk research en de informatie uit interviews.

Daarna zijn alle gegevens geanalyseerd en is de *conceptrapportage* opgesteld. Deze is besproken met de begeleidingscommissie. Daarna is het definitieve rapport opgesteld.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven wij de Wet Rgt op hoofdlijnen: de doelstellingen en inhoud. Voorts schetsen we de contouren van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht. Hoofdstuk 3 bevat de weergave van de bevindingen van het kwantitatieve onderzoek, geordend per categorie deelnemers. Waar de bevindingen vergezeld gaan van duiding van de zijde van de onderzoekers is dat in de tekst aangegeven. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de bevindingen van interviews en panels. We volgen de fasen in het toezichtproces; de bevindingen over effecten van de Wet Rgt zijn thematisch geordend. Daarna zijn de twee deelstudies opgenomen die in kaart brengen wat de effecten zijn op twee beleidsterreinen: archief en ruimtelijke ordening. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 de conclusies van de onderzoekers.

2. Wet Revitalisering generiek toezicht

In dit hoofdstuk schetsen we de Wet Revitalisering generiek toezicht op hoofdlijnen. Bijlage 4 bevat een uitvoeriger juridisch kader.

2.1 Het doel van de Wet Rgt: ‘van specifiek naar generiek’

De Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt) beoogt een stelselwijziging tot stand te brengen in de manier waarop het interbestuurlijk toezicht in Nederland wordt uitgevoerd. De centrale doelstelling van de wet is om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en aan te passen aan de met de dualisering verbeterde democratische controle mogelijkheden bij provincies en gemeenten.² Het stelsel moet efficiënter, effectiever en meer transparant worden. De zelfstandigheid van de gemeenten en de provincies moet worden versterkt, en er moet ruimte worden geboden voor differentiatie en maatwerk bij de decentrale taakuitoefening.³

Om deze stelselwijziging tot stand te brengen, is de bestaande wetgeving met de inwerkingtreding van de Wet Rgt op twee manieren gewijzigd. In de eerste plaats zijn zo veel mogelijk specifieke toezichtsbevoegdheden uit bijzondere, medebewindsvorderende wetten geschrapt. Het verdwijnen van de specifieke toezichtinstrumenten heeft tot gevolg dat de betrokken bestuursorganen niet langer bevoegd zijn om het specifieke toezicht uit te voeren. Daarmee is het specifieke toezicht op de desbetreffende medebewindsterreinen verdwenen. Dat neemt echter niet weg dat ook na de inwerkingtreding van de Wet Rgt op die terreinen nog steeds interbestuurlijk toezicht kan plaatsvinden. Dat toezicht moet dan echter worden gegrond op het generieke toezichtsinstrumentarium, bestaande uit schorsing en vernietiging enerzijds, en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing anderzijds.

In de tweede plaats heeft de Wet Rgt enkele wijzigingen aangebracht in de juridische regeling van de generieke toezichtsinstrumenten in de Gemeente- en de Provinciewet, om die instrumenten beter op hun nieuwe rol af te stemmen. Wat de indeplaatsstelling betreft is onder meer bepaald dat dit instrument niet langer uitsluitend betrekking heeft op ‘beslissingen’, maar ook op het naar behoren verrichten van gevorderde ‘handelingen’ en het niet of niet tijdig tot stand brengen van een gevorderd ‘resultaat’.⁴ Een andere belangrijke vernieuwing is de ministeriële bevoegdheid om gedeputeerde staten te verzoeken om een indeplaatsstellingsbesluit te nemen.⁵ Wat betreft de vernietigingsbevoegdheid zijn met de wet een aantal praktische aanpassingen gedaan in de regeling in de Gemeentewet en de Provinciewet. In bepaalde gevallen heeft de Kroon de bevoegdheid gekregen om na vernietiging zelf in de zaak te voorzien, hangende vernietiging een voorlopige voorziening te treffen of om een aanwijzing te geven die moet worden opgevolgd door het bestuursorgaan dat een vernietigd besluit heeft genomen.⁶

De Wet Rgt heeft bovendien gezorgd voor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor gedeputeerde staten om bij de minister mede te delen dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt. Mits gedaan binnen een termijn van 10 dagen heeft een dergelijke mededeling opschortende werking.⁷

Omdat het voor het houden van toezicht van groot belang is dat de toezichthouder beschikt over voldoende relevante informatie, is met de Wet Rgt voorzien in een wettelijke basis voor het inwinnen

² *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 4.

³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 5.

⁴ Art. 121 lid 1 ProvW en art. 124 lid 1 GemW. Hierover *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 25-27.

⁵ Art. 124a GemW. Hierover *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 28-29.

⁶ Art. 278a GemW.

⁷ Art. 273a GemW.

van toezichtsinformatie.⁸ Nadere regulering heeft plaatsgevonden in het Besluit verstrekking systematische toezichtsinformatie, waarin is geregeld wat toezichtsinformatie is en welke criteria er gelden bij het opleggen van een verplichting om systematische toezichtsinformatie te verstrekken. De belangrijkste beperking voor het opleggen van een dergelijke verplichting is dat deze noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht. Het 'wat', 'hoe' en 'wanneer' van de systematische informatieverstrekking wordt geregeld in een ministeriële regeling of een provinciale verordening. Het IPO heeft voor het laatst genoemde een modelverordening vastgesteld.

2.2 Contouren van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht

Het doel van de Wet Rgt is niet om het interbestuurlijk toezicht te doen verdwijnen, maar om fundamentele wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop dat toezicht wordt uitgeoefend. Het stelsel van interbestuurlijk toezicht moet waar mogelijk worden gebaseerd op het generieke toezichtsinstrumentarium, en de vormgeving van dat stelsel moet worden herijkt. De herijking van het toezichtstelsel vindt niet in de wet zelf plaats. In de memorie van toelichting bij de wet worden wel enkele algemene aanknopingspunten gegeven, aan de hand waarvan het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht moet worden ingericht. Het gaat om respectievelijk een aantal principes voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht en een beschrijving van het bestuurlijke traject dat moet worden doorlopen voordat een toezichthouder intervieneert (de twee interventieladders). Daarnaast liggen er aan de wet enkele veronderstellingen ten grondslag over de manier waarop het nieuwe stelsel zal gaan functioneren.

2.2.1 Principes voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht

De memorie van toelichting noemt een aantal principes aan de hand waarvan het stelsel van interbestuurlijk toezicht moet worden vormgegeven.⁹

1. Nabijheid: in beginsel wordt toezicht gehouden vanuit de naast hoger gelegen bestuurslaag. Voor de gemeenten is dat de provincie, voor de provincies is dat het Rijk.¹⁰ Wel is er een lijst van wetten gemaakt waarbij het Rijk toezichthouder is op gemeenten. Het gaat om beleidsterreinen waarop de provincies geen verantwoordelijkheden hebben en dus niet over de vereiste deskundigheid beschikken.
2. Enkelvoudigheid en samenwerking: er wordt slechts toezicht gehouden vanuit één bestuurslaag. In situaties waarin er toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders.
3. Selectiviteit, risicoanalyse en proportionaliteit: voordat er een bestuurlijke of juridische interventie wordt gepleegd in de uitoefening van een medebewindstaak of -bevoegdheid, dient de toezichthouder een bestuurlijke afweging te maken of die interventie wel noodzakelijk is. De toezichthouder dient te kiezen voor het lichtst mogelijke instrument. Dat betekent ook dat voorafgaand aan een interventie getracht dient te worden om op basis van bestuurlijk overleg tot overeenstemming te komen over de betekenis en de reikwijdte van die taak of bevoegdheid. De toezichthouder dient vooraf duidelijk te maken wanneer hij zal intervieneert.
4. Vertrouwen en terughoudendheid: er moet van worden uitgegaan dat een bestuursorgaan waar aan een medebewindstaak is toebedeeld in staat is om die taak uit te voeren. Die uitvoering mag dus niet door de toezichthouder worden ingevuld of gestuurd. Dat impliceert ook dat de toezichthouder terughoudendheid moet betrachten. Het zwaartepunt van de controle op de uitvoering van medebewindstaken moet zijn gelegen in de horizontale lijn (tussen het college en

⁸ Deze is terug te vinden in art. 121f ProvW en art. 124h GemW.

⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 5.*

¹⁰ Zie ook *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 7.*

het volksvertegenwoordigend orgaan).

2.2.2 De interventieladders

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de toezichthouder een bestuurlijk traject moet doorlopen voordat hij intervineert in de uitoefening van een medebewindstaak of -bevoegdheid. Dit bestuurlijk traject is ingevuld in twee 'interventieladders' (één voor indeplaatsstelling en één voor schorsing en vernietiging, terug te vinden in de respectievelijke beleidskaders). Iedere ladder bestaat uit de verschillende stappen in dat bestuurlijke traject, die voorafgaand aan de inzet van de desbetreffende toezichtsbevoegdheid moeten worden doorlopen. Het doorlopen van de interventieladder biedt het onder toezicht gestelde bestuursorgaan de mogelijkheid om zich te verweren of te erkennen dat niet of niet naar behoren is gehandeld.¹¹ Na iedere stap kan het doorlopen van de interventieladder worden stopgezet als naar het oordeel van de toezichthouder geen aanleiding meer bestaat om te interveniëren.

2.2.3 Onderliggende veronderstellingen van de wet

Aan de Wet Rgt liggen enkele veronderstellingen ten grondslag over de manier waarop het nieuwe stelsel van het interbestuurlijk toezicht zal functioneren. In de eerste plaats wordt verondersteld dat de democratische controlemogelijkheden door de gemeenteraad en door provinciale staten beter zijn gepositioneerd als gevolg van de dualiseringsoperatie uit 2002. Deze horizontale controle zou voldoende moeten zijn om de kwaliteit van de uitvoering van medebewindstaken te waarborgen. Deze veronderstelling impliceert niet alleen dat de horizontale verantwoording en controle in algemene zin goed functioneren, maar ook dat deze een geschikt alternatief zijn voor een deel van het interbestuurlijk toezicht. In de tweede plaats wordt verondersteld dat het mogelijk is om de bestaande bestuurscultuur te veranderen in die zin, dat met het verdwijnen van het specifieke toezichtinstrumentarium het generieke instrumentarium niet langer kan worden gezien als een ultimum remedium. In de derde plaats wordt ervan uitgegaan dat de toezichthouders in staat zijn hun eigen taken zodanig vorm te geven, dat dit leidt tot een vermindering van de toezichtlast, tot een vermindering van de bestuurlijke drukte en tot mogelijkheden voor differentiatie en maatwerk in de decentrale uitvoering van medebewindstaken.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 16.

3. De Wet Rgt in de praktijk anno 2014: kwantitatief beeld

In dit hoofdstuk presenteren we de algemene indrukken over de praktijk van de Wet Rgt aan de hand van de eerste ervaringen, zoals die naar voren kwamen in de elektronische enquête. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, is van een aantal actoren het aantal respondenten te klein om uitspraken over te kunnen doen.

We starten met de onder toezicht staande gemeenten. Achtereenvolgens komen aan de orde de ervaringen en opvattingen van raadsleden (3.1), van colleges van B&W en gemeenteambtenaren (3.2). Daarna komen de provincies aan bod. We rapporteren afzonderlijk over PS (3.3), GS (3.4) en over de provinciale ambtenaren (3.5). Over de rijksoverheid kunnen we op basis van het kwantitatieve onderzoek slechts beperkt rapporteren.

We volgen per categorie respondenten de cyclus van het toezichtproces: informatie verzamelen, oordeelsvorming, interveniëren. Daarna staan we stil bij horizontale verantwoording en -controle waarna ten slotte enkele door de respondenten gedane suggesties voor verbetering worden genoemd.

3.1 Respons algemeen

3.1.1 Niet bekend met de Wet Rgt

Van de 1.505 respondenten gaf 46% aan niet bekend te zijn met de Wet Rgt. Aan de personen die niet bekend zijn met de Wet Rgt is alleen gevraagd zich uit te spreken over uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de wet. Dat is gebeurd door 439 respondenten.

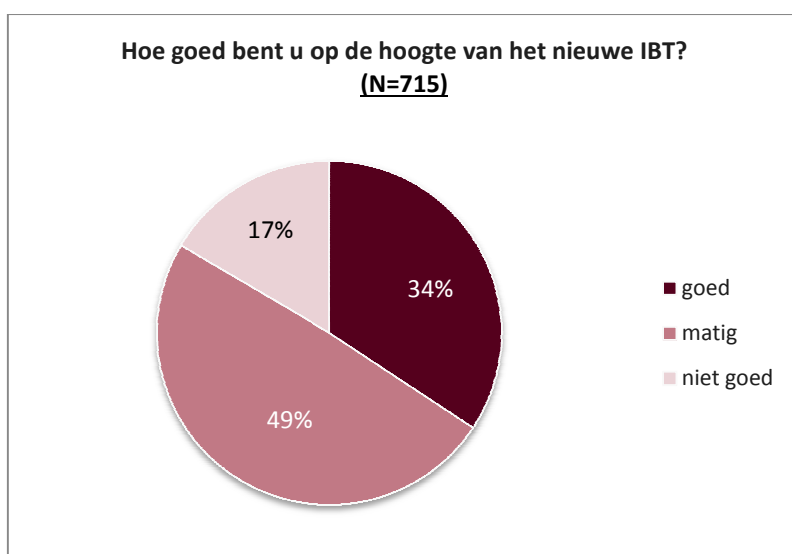
Tabel 3.1

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen over de praktijk van het nieuwe interbestuurlijk toezicht. N=439						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het Rijk stelt zich als interbestuurlijk toezichthouder terughoudend op	9	33	11	4	43	
De provincie stelt zich als interbestuurlijk toezichthouder terughoudend op	8	33	17	4	38	
Er is sprake van een stapeling van toezicht	8	27	12	1	52	
Toezichthouders werken goed samen	1	7	18	8	66	
Toezichthouders maken vooraf duidelijk welke thema's aandachtspunten zijn	3	17	14	4	62	
Toezichthouders grijpen alleen in waar risico's groot zijn	5	24	13	4	55	
Het nieuwe IBT betekent een vereenvoudiging van het toezicht	1	13	5	2	79	
Er is sprake van afnemende administratieve lasten voor onze organisatie	1	8	13	7	71	
Er is sprake van afnemende bestuurlijke drukte	1	10	17	11	61	

Het wekt geen verwondering dat onder deze groep, die immers niet op de hoogte is van de Wet Rgt, velen aangeven geen oordeel te hebben over de meeste uitgangspunten. Het meest positieve oordeel valt toe aan een terughoudende opstelling van de toezichthouder, en aan het aspect van selectief ingrijpen.

3.1.2 Bekend met de Wet Rgt

Van de 1.505 respondenten geeft ruim de helft (54%) aan bekend te zijn met de Wet Rgt. Van de respondenten die aangeven bekend te zijn met het nieuwe IBT, zegt een derde goed op de hoogte te zijn van de wijzigingen. De helft kwalificeert het kennisniveau als matig en de resterende 17% geeft aan niet goed op de hoogte te zijn van het nieuwe toezichtstelsel.



Grafiek 3.1

Aan de respondenten is gevraagd op welke wijze zij hun kennis hebben verkregen.

Tabel 3.2

Hoe bent u op de hoogte geraakt van de veranderingen (op deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk)? N=719	
	%
Informatie van het ministerie BZK	29
Informatie van de provincie	42
Informatie van de gemeente	30
Informatie van de griffier	14
Informatie van het college van B&W/GS	10
Informatie van de beroepsvereniging	6
Informatie van de branchevereniging: IPO, VNG	30
Anders, namelijk:	13

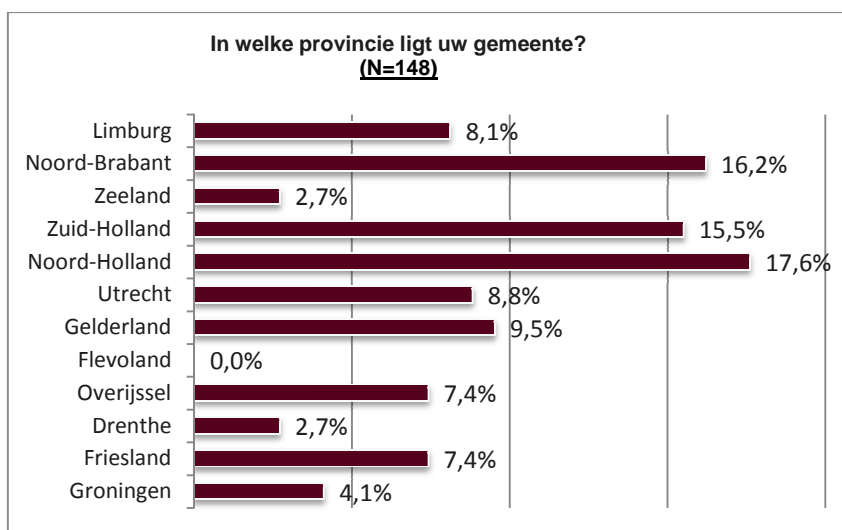
Informatie van de provincie was voor de grootste groep een bron. Brancheorganisaties IPO en VNG, het ministerie van BZK en de gemeenten hebben ieder in ongeveer 30% van de gevallen respondenten ingelicht over de veranderingen. De griffier, informatie van het college van B&W / GS en informatie van de beroepsvereniging worden door minder personen genoemd. Tot slot geeft 13% van de respon-

denten aan dat zij op andere wijzen aan informatie zijn komen. Veelgenoemde bronnen zijn collega's, vakbladen, landelijke of lokale media en eigen onderzoek.

Hierna volgen de resultaten per categorie respondenten, te beginnen met de raadsleden die hebben aangegeven op de hoogte te zijn van de Wet Rgt.

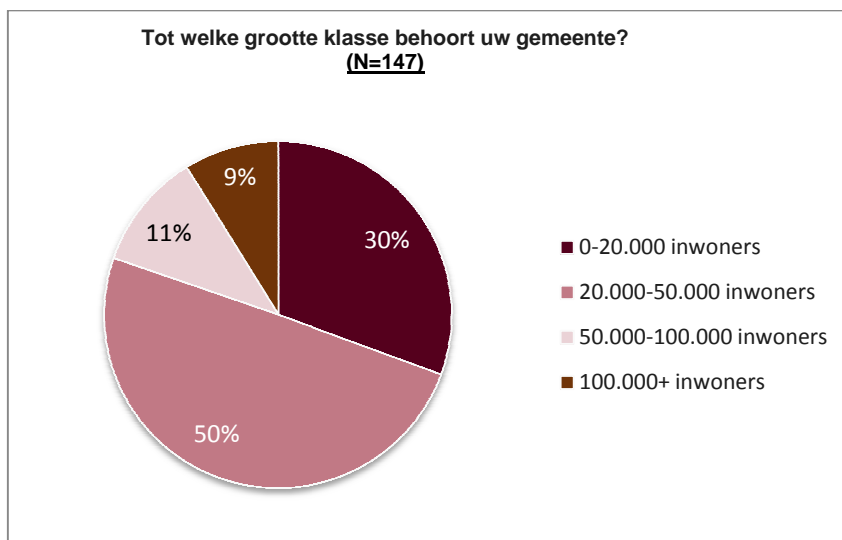
3.2 Raadsleden

De specifieke vragen voor raadsleden die aangeven op de hoogte te zijn van de Wet Rgt, zijn ingevuld door 148 raadsleden uit gemeenten gelegen in alle provincies, met uitzondering van Flevoland. Dit wil niet zeggen dat we informatie hebben over de situatie in 148 gemeenten. Door de wijze van verspreiden van de vragenlijsten kan het zo zijn dat meer leden van eenzelfde raad hebben meegedaan (zie bijlage 2).



Grafiek 3.2

Er is sprake van een lichte ondervertegenwoordiging vanuit de categorie kleinste gemeenten (-3%) en een lichte oververtegenwoordiging van de categorie 20.000 – 50.000 (+3%). Vanuit de groep 100.000+ gemeenten was de deelname relatief iets hoger: +2%.



Grafiek 3.3

3.2.1 Informatie verzamelen

De wijze waarop het college van B&W invulling geeft aan en verantwoording aflegt over de wettelijke taakuitvoering door de gemeente is voor raadsleden per saldo niet iets anders dan de 'reguliere' controle die de gemeenteraad op het college uitoefent. Daaraan kunnen raadsleden vormgeven op basis van informatie. Waarop baseren zij zich vooral?

Tabel 3.3

Wat is de relevantie van onderstaande bronnen voor controle door de raad op de uitvoering van wettelijke taken door de gemeente? (Meer dan één antwoord mogelijk)						
	%	zeer relevant	relevant	matig relevant	niet relevant	weet ik niet
Rapportages van B&W aan de raad	59	36	4	1	1	
www.waarstaatjegemeente.nl	6	49	23	5	16	
Websites van gemeenten	12	42	36	7	4	
Onderzoeken van het Rijk	6	47	38	3	6	
Burgerbrieven	23	54	16	2	5	
Klokkenluiders	28	43	18	3	8	
Ombudsman	23	45	21	4	7	
Lokale media	18	44	27	10	2	
Landelijke media	10	31	43	14	2	
Kamervragen	8	35	35	16	6	

Voor horizontale verantwoording en democratische controle, zijn rapportages van het college van B&W aan de raad voor de meerderheid van de respondenten op deze vraag de belangrijkste informatiebron. Ook klokkenluiders, burgerbrieven, lokale media en de ombudsman zijn relevante bronnen voor het horizontaal toezicht. Uit antwoorden op de vraag welke bronnen nog meer relevant zijn, blijkt dat Rekenkameronderzoek vaak als bron wordt gebruikt.

Het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) beheert de website www.waarstaatjegemeente.nl. Deze site bevat onder andere informatie in het kader van IBT.

Tabel 3.4

www.waarstaatjegemeente.nl				
	%	ja	nee	weet ik niet
De website www.waarstaatjegemeente.nl biedt informatie die relevant is in het kader van IBT		57	6	37
De website www.waarstaatjegemeente.nl wordt gebruikt voor het verschaffen van informatie richting de interbestuurlijk toezichthouder		41	9	50
De website www.waarstaatjegemeente.nl wordt door mij regelmatig geraadpleegd		31	66	3
Het kunnen vergelijken van gemeenten op www.waarstaatjegemeente.nl is interessant		71	6	23

Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan het kunnen vergelijken van gemeenten interessant te vinden. De helft is positief over de relevantie in het kader van IBT. Toch wordt de site maar door een derde van de responderende raadsleden regelmatig geraadpleegd. Wellicht verklaart dat de uitkomst dat waarstaatjegemeente.nl minder relevant geacht wordt dan de meeste van de andere bronnen.

Met de Wet Rgt is sprake van een verhoogd belang van goede horizontale controle. De vraag is gesteld of raadsleden zich daartoe voldoende toegerust achten.

Tabel 3.5

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=150						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Voor goede controle van het college heb ik als lid van de raad behoefte aan meer informatie dan ik nu krijg		23	43	29	1	5
Voor goede controle van het college heb ik als lid van de raad behoefte aan andere informatie dan ik nu krijg		22	49	20	1	8
Ik word voldoende in staat gesteld het college goed te kunnen controleren op de uitvoering van wettelijke taken		3	41	35	11	10

De meerderheid van de responderende raadsleden heeft behoefte aan meer informatie en aan andere informatie dan de raad nu krijgt voor goede controle op het college. Bijna de helft vindt dat hij/zij niet voldoende in staat wordt gesteld het college goed te kunnen controleren op de uitvoering van wettelijke taken.

3.2.2 Oordeelsvorming

Aan de raadsleden die op de hoogte zijn van de Wet Rgt, is in een open vraag gevraagd wat zij als eerste doen in de situatie dat zij vermoeden dat er iets mis is.

Bij het vermoeden dat er iets niet goed gaat, gaat bijna de helft van de responderende raadsleden ten eerste vragen stellen aan het college, al dan niet schriftelijk. Een ander aanzienlijk deel gaat eerst zelf nader onderzoeken. Weer een ander deel gaat via de griffie op zoek naar informatie uit het ambtelijk apparaat. Anderen bewandelen als eerste de politieke weg: overleg in de fractie.

3.2.3 Intervenieren

Uit de interviews in de oriënterende fase is gebleken dat er nog nauwelijks sprake is geweest van daadwerkelijke toepassing van de interventieladders, uitmondend in een van de generieke instrumenten indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging. Met andere woorden: de interventieladders zijn voor velen een nieuw fenomeen. In de vragenlijst is daarom niet afzonderlijk gevraagd naar de ervaringen en opvattingen over de interventieladder indeplaatsstelling en de interventieladder schorsing en vernietiging, maar is meer algemeen gevraagd naar de figuur van de interventieladder.

De eerste vraag was of de raadsleden die op de hoogte zijn van de Wet Rgt, ook op de hoogte zijn van de interventieladder. Die vraag werd door 51 personen bevestigend beantwoord. Deze groep vormt 34% van de raadsleden die de specifieke vragen hebben beantwoord.

Aan hen zijn nadere vragen voorgelegd over ervaring met de interventieladder als werkwijze in het interbestuurlijk toezicht.

Geen van de 48 raadsleden die wel bekend zijn met de interventieladder als zodanig, geeft aan ooit de daadwerkelijke toepassing te hebben meegemaakt. Los daarvan hebben de meesten van hen zich wel een oordeel gevormd over het functioneren van de interventieladder. Dat oordeel kan gebaseerd zijn op ervaring met de eerste treden, of voortkomen uit een algemene beoordeling van het uitgangspunt.

Tabel 3.6

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=43						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
De interventieladder biedt inzicht in het handelen van de interbestuurlijk toezichthouder	7	86	5	0	2	
Wij proberen te voorkomen dat de interventieladder gehanteerd moet gaan worden door de interbestuurlijk toezichthouder	26	56	14	0	5	
De provincie maakt expliciet de overstap van periodiek algemeen toezicht naar handelen volgens de interventieladder	2	45	24	2	26	
De provincie stelt ons op de hoogte van het gaan hanteren van de interventieladder	5	47	14	7	28	
Het Rijk maakt expliciet de overstap van periodiek algemeen toezicht naar handelen volgens de interventieladder	5	33	14	5	44	
Het Rijk stelt ons op de hoogte van het gaan hanteren van de interventieladder	5	26	23	9	37	
Gedurende het hanteren van de interventieladder is onze inzet erop gericht om te voorkomen dat de volgende stap moet worden genomen	16	53	14	5	12	
Het hanteren van de interventieladder door de interbestuurlijk toezichthouder is voor mijn gemeente ingrijpend	14	42	23	2	19	

Met de interventieladder is bijna driekwart van de responderende raadsleden onbekend. Van de kleine groep die wel van het bestaan weet, is bijna iedereen van mening dat de interventieladder inzicht biedt in het handelen van de interbestuurlijk toezichthouder. Ook geeft het overgrote deel aan te proberen te voorkomen dat de interventieladder gehanteerd moet gaan worden door de interbestuurlijk toezichthouder.

De geringe bekendheid wekt geen verwondering, aangezien we uit de oriënterende gesprekken en van de andere respondentgroepen weten dat deze nog nauwelijks is toegepast. Voor degenen die wel op de hoogte zijn van het voorgeschreven traject, is kennelijk wel duidelijk dat dit een traject is dat zo mogelijk moet worden vermeden.

3.2.4 Horizontale verantwoording en democratische controle

We hebben gevraagd naar de impact van IBT op de informatievoorziening en de positie van de raad. Deze vragen zijn beantwoord door alle raadsleden die aangaven bekend te zijn met de Wet Rgt.

Tabel 3.7

De Wet Rgt stelt hogere eisen aan de horizontale verantwoording door het college van B&W en aan controle van het college door de raad. Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen over controle door de raad op het college. N=146						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het college van B&W levert de raad meer informatie in het kader van horizontale verantwoording		8	49	26	6	11
De kwaliteit van de informatie in het kader van horizontale verantwoording is verbeterd		3	36	35	6	21
De controlerende functie van de raad wordt meer serieus genomen		6	47	31	6	11
De raad wordt meer op zijn verantwoordelijkheden aangesproken		6	55	25	5	9
Het wordt belangrijker om inzicht te hebben in de risico's bij de uitoefening van wettelijke taken		36	56	3	1	4
De administratieve druk voor de raad wordt groter		27	46	18	1	8
De raad wordt overvraagd		14	26	43	4	12

De meeste responderende raadsleden signaleren sinds de inwerkingtreding van de Wet Rgt een verbetering in de informatievoorziening. Echter, blijktens de antwoorden op de vraag of de huidige informatievoorziening toereikend is, geeft tweederde van hen aan dat zij behoefte hebben aan andere en meer informatie.

Tabel 3.8

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=150						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Voor goede controle van het college heb ik als lid van de raad behoefte aan meer informatie dan ik nu krijg		23	43	29	1	5
Voor goede controle van het college heb ik als lid van de raad behoefte aan andere informatie dan ik nu krijg		22	49	20	1	8
Ik word voldoende in staat gesteld het college goed te kunnen controleren op de uitvoering van wettelijke taken		3	41	35	11	10

Verder zijn bijna alle raadsleden zich ervan bewust dat het belangrijker is geworden om inzicht te hebben in de risico's bij de uitoefening van wettelijke (medebewinds)taken. Ook vindt het merendeel dat de raad meer op zijn verantwoordelijkheden wordt aangesproken. Dat zijn zaken die duiden op een verzwarening van het raadswerk. Daarvan getuigt ook de tweederde meerderheid van de respondenten die bevestigt dat de administratieve druk groter wordt. Tegen die achtergrond is het opvallend dat niet meer dan 40% vindt dat de raad wordt overvraagd.

3.2.5 Uitgangspunten

De vragen over uitgangspunten van de Wet Rgt zijn voorgelegd aan alle raadsleden die aangaven bekend te zijn met de Wet Rgt.

Tabel 3.9

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop u tegen het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht aankijkt, vragen wij aan te geven of u het met onderstaande beweringen eens bent of niet. N=145				
	%	ja	nee	ik merk geen verschil
Het is goed dat de nieuwe wet uitgaat van vertrouwen en eerst de raad in staat stelt zijn rol als controleur te vervullen		77	7	17
De wijziging in het stelsel van interbestuurlijk toezicht is een verbetering ten opzichte van het voormalige stelsel.		41	8	51

De overgrote meerderheid van de respondenten op deze vraag steunt het principe van 'uitgaan van vertrouwen' in de controlerende rol van de raad. We hebben als open vraag gesteld of dat naar het oordeel van de raadsleden een reëel startpunt is. Met andere woorden: is de horizontale verantwoording aan en controle door de raad voldoende ontwikkeld? Dan valt op dat de meningen sterk uiteenlopen. De meerderheid (60%) vindt deze veronderstelling reëel, ook al zien sommigen van hen ruimte voor verbetering. Circa 15% uit twijfels over het realiteitsgehalte. Een kwart van de respondenten beschouwt dit als een irreële aanname. Dan noemen raadsleden de complexiteit van de wettelijke taakuitvoering waarop toezicht moeten worden gehouden. Ook wordt door raadsleden gewezen op de beperkte tijd en kennis van raadsleden, en op informatieachterstand. De helft van de raadsleden geeft aan niet te merken of het stelsel van interbestuurlijk toezicht een verbetering is. Slechts 8% is van mening dat er geen sprake is van verbetering ten opzichte van het voormalige stelsel.

Verbetersuggesties van raadsleden

In een open vraag zijn de responderende raadsleden uitgenodigd suggesties te doen voor verbetering van de horizontale verantwoording en democratische controle.

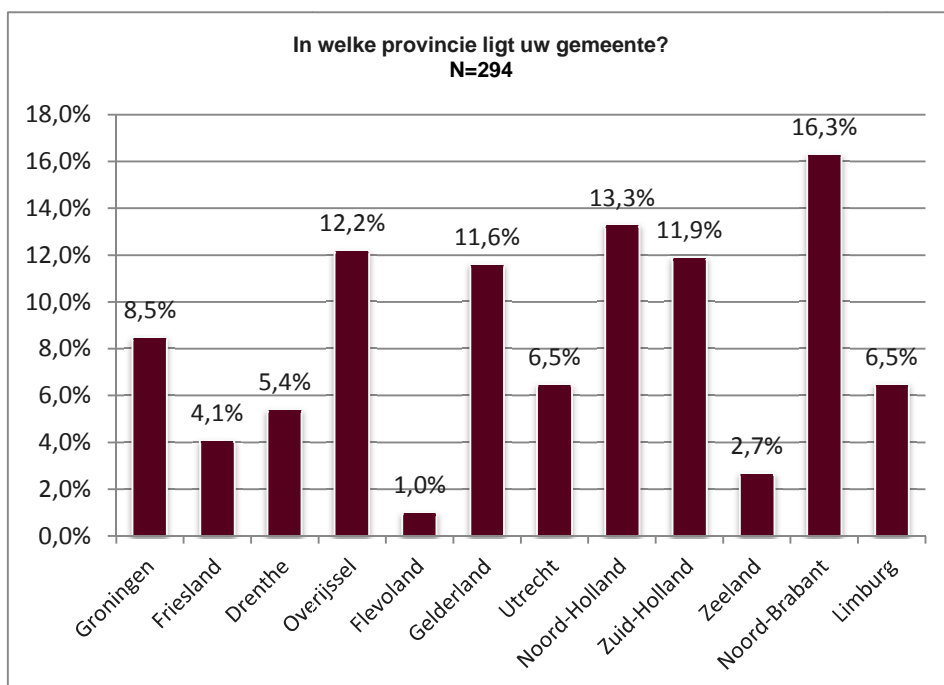
Samengevat werden de volgende zaken genoemd:

- verbetering van de informatievoorziening, bijvoorbeeld door het opnemen van beleidsdoelen, vergelijkingen over de tijd en meer samenvattingen
- als raad duidelijker aangeven welke informatie je nodig hebt en in welke vorm en frequentie
- meer transparantie vanuit het college van B&W door meer proactief te informeren
- ondersteuning vanuit provincies
- meer tijd voor raadsleden om hun taak te vervullen
- Wet Rgt en haar gevolgen bij raad onder de aandacht brengen
- versterking van de rol van de lokale rekenkamer.

3.3 Gemeenten als onder toezicht staande bestuursorganen

Deze paragraaf schetst de opvattingen en ervaringen van leden van colleges van B&W en van gemeenteamtensaren die aangaven op de hoogte te zijn van de Wet Rgt. Het betreft 363 respondenten. Daarnaast gaven 208 respondenten (138 leden van B&W en 70 ambtenaren) aan niet op de hoogte te zijn van de wet, ofwel 63% van deze categorie respondenten.

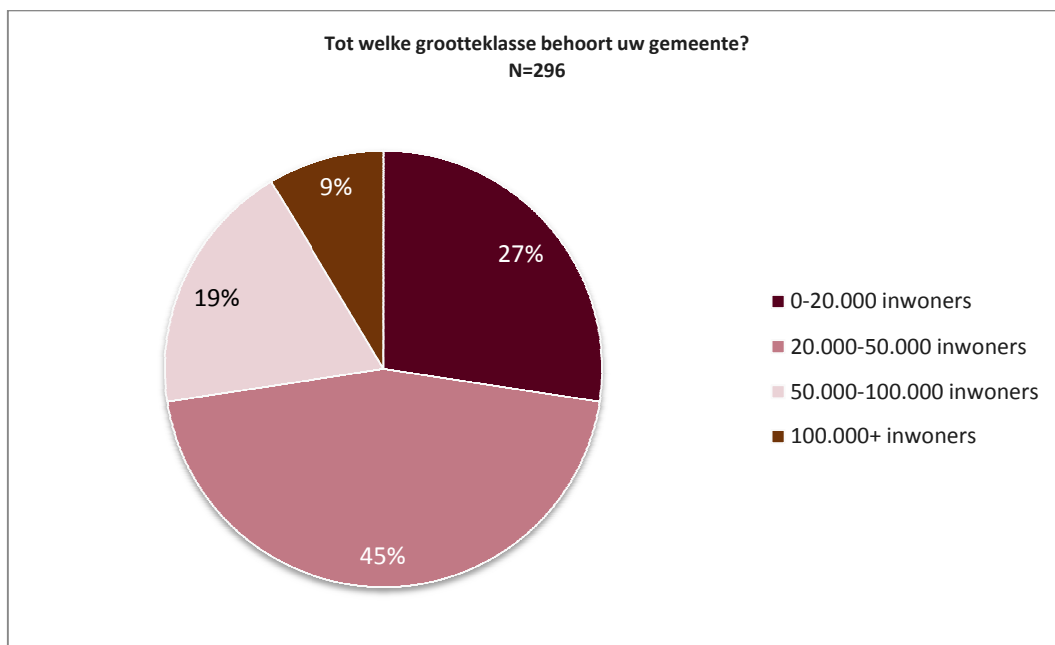
De enquête is in eerste aanleg gestart door 363 respondenten, afkomstig uit gemeenten gelegen in alle provincies¹². Hiervan waren er 32 lid van het college van B&W, de rest maakt deel uit van de ambtelijke organisatie. Omdat in de beantwoording van bestuurders en ambtenaren geen opvallend onderscheid bleek te zitten, zijn de antwoorden in onderstaande beschrijving niet opgesplitst. Daar waar wel sprake is van een duidelijk verschil, is dit aangegeven.



Grafiek 3.4

De respondenten zijn als volgt verdeeld over de diverse grootteklassen van gemeenten.

¹² De eerste dagen dat de enquête online stond, werd deze categorie per abuis niet doorgeleid naar de vragen over de provincie en de grootteklasse. Deze fout is hersteld. Dat verklaart het verschil met de n bij de vragen in deze paragraaf ten opzichte van de volgende, inhoudelijke vragen.



Grafiek 3.5

Tabel 3.10

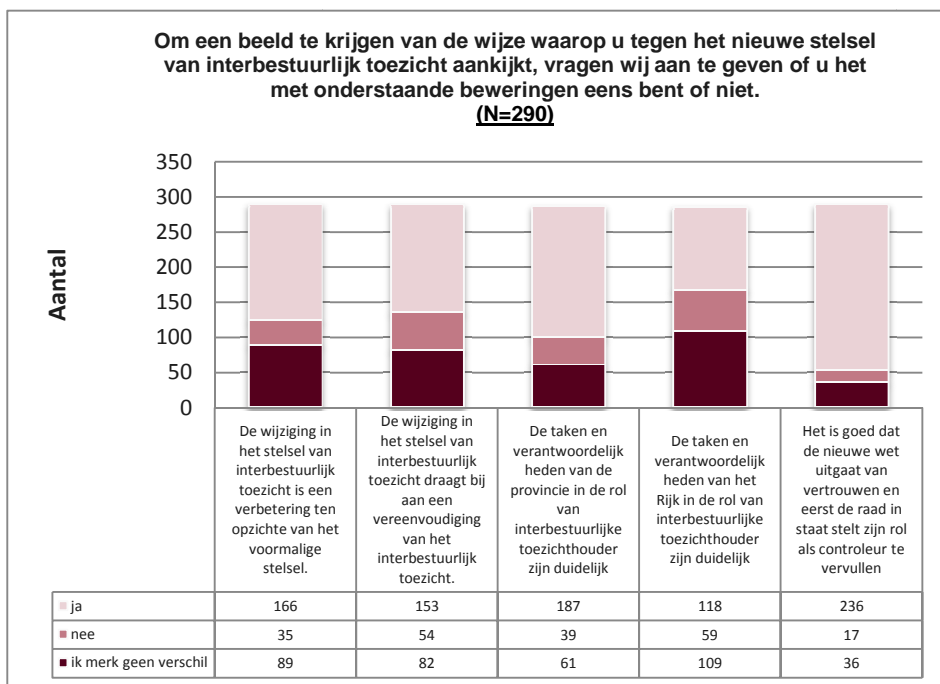
Indien in ambtelijke organisatie, op welk(e) beleidsterrein(en) bent u werkzaam? (meer antwoorden mogelijk (N=221	
	%
Archief	21,3
Huisvesting statushouders	8,1
Monumentenzorg	11,8
Ruimtelijke ordening	18,6
Wabo	18,6
Zorg / welzijn	10,9
Onderwijs / kinderopvang	10,4
Dienstverlening burgerzaken	10,0
Anders, namelijk:	44,3

De ambtelijke respondenten zijn werkzaam op alle beleidsterreinen waar sprake is van interbestuurlijk toezicht door de provincie of door het Rijk.

De ambtelijke respondenten zijn werkzaam op alle beleidsterreinen waar sprake is van interbestuurlijk toezicht door de provincie of door het Rijk. Daarnaast is er een grote groep 'anders'. De uitnodiging was om de enquête te verspreiden onder de ambtelijke diensten waarvan het beleidsterrein object is van interbestuurlijk toezicht. De vragenlijst is echter vaak doorgeleid naar de controller of de afdeling financiën/bedrijfsvoering. Dit duidt mogelijk op de associatie van IBT met financieel toezicht, dan wel betrokkenheid van deze functionarissen bij het opstellen van de rapportages in het kader van IBT. Daarnaast zijn respondenten werkzaam bij bestuursdienst, juridische zaken of bij de griffie.

3.3.1 Intenties van de Wet Rgt

Hoewel een aanzienlijk deel aangeeft in praktijk geen verschil te merken lijkt deze groep in groten getale de intenties van de Wet Rgt te onderschrijven.



Grafiek 3.6

3.3.2 Informatie-uitwisseling

Een belangrijke basis voor interbestuurlijk toezicht door de provincie is de algemene periodieke informatieverstrekking.

Uit de deskresearch weten we dat zes provincies krachtens een verplichtende provinciale verordening (extra) informatie vragen; vier provincies werken met een convenant, informatie-arrangement of bestuursovereenkomst met de gemeenten. Twee provincies hebben geen nadere afspraken gemaakt met gemeenten. Zij volstaan met de informatie via www.waarstaatjegemeente.nl en de informatie die wettelijk verstrekt moet worden. Een van deze provincies geeft aan te willen uitproberen of deze terughoudende opstelling voldoet.

Tabel 3.11

Onze gemeente verstrekt periodiek algemene informatie aan de provincie / het Rijk over de wijze waarop mijn gemeente wettelijke taken uitvoert. N=328			
	Ja	Nee	Weet ik niet
Aan de provincie	72	6	22
Aan het Rijk	44	8	49

Het overgrote deel van de respondenten op deze vraag geeft aan dat de betrokken gemeenten zelf informatie verstrekken aan de provincie over de wijze waarop zij hun wettelijke taken uitvoeren. Richting het Rijk ligt dat percentage lager. Minder dan de helft zegt informatie te verstrekken. De helft weet niet of hier sprake van is. Dat zijn relatief veel gemeenteambtenaren. Gemeentebestuurders geven vaker aan dat informatie aan het Rijk verstrekt wordt.

Als het gaat om de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en toezichthouders in het kader van de Wet Rgt, valt op dat het merendeel van de gemeenten het aantal informatieverzoeken door de provincie beperkt vindt. Het is duidelijk welke informatie met welk doel wordt opgevraagd. Over de hoeveelheid informatie die gevraagd wordt, zijn minder respondenten positief; een derde kan daarover geen oordeel vellen.

Tabel 3.12

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen over informatieverzameling door de provincie in het kader van interbestuurlijk toezicht. N=330						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het aantal verzoeken om informatie is beperkt	7	55	13	2	23	
Het is duidelijk welke informatie gevraagd wordt	4	60	14	1	21	
Het is duidelijk met welk doel informatie gevraagd wordt	4	53	18	2	23	
Er wordt niet meer informatie gevraagd dan nodig	4	35	22	3	36	

Het idee achter de Wet Rgt is dat er geen sprake meer is van een stapeling van toezicht. Om dit na te gaan zijn er ook vragen voorgelegd over de informatieverzameling door het Rijk (in casu de meest betrokken ministeries). De meerderheid geeft aan hier geen oordeel over te hebben. Dit zou er op kunnen wijzen dat er inderdaad geen stapeling van toezicht plaatsvindt.

3.3.3 Oordeelsvorming en interveniëren

Uit de interviews in de oriënterende fase bleek dat er nog nauwelijks sprake is geweest van daadwerkelijke toepassing van de interventieladders, uitmondend in een van de generieke instrumenten indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging. Met andere woorden: de interventieladders zijn voor velen een nieuw fenomeen. Zoals in paragraaf 3.2.3 al ter sprake kwam is daarom in de vragenlijst niet ingegaan op de ervaringen met en opvattingen over de afzonderlijke interventieladders indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging, maar is gevraagd naar de figuur van de interventieladder in het algemeen.

De eerste vraag was of collegeleden van B&W en gemeenteambtenaren die op de hoogte zijn van de Wet Rgt, ook op de hoogte zijn van de interventieladder. Die vraag werd door 186 personen bevestigend beantwoord. Deze groep vormt met 56% iets meer dan de helft van de collegeleden en ambtenaren die aangaven op de hoogte te zijn van de Wet Rgt.

Aan hen is de vraag voorgelegd naar de ervaring met de laatste treden van de interventieladders. Deze is niet door iedereen beantwoord.

Tabel 3.13

Interventie	Aantal keer mee te maken gehad				
	N	0 keer	1 keer	2 keer	onbekend
Waarschuwing ontvangen	127	7	3	10	
Voordracht tot vernietiging	129	2	1	12	
Besluit vernietigd	130	0	1 ¹³	11	

¹³ In de periode 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2014 is er geen sprake geweest van vernietiging door de Kroon. Mogelijk doelt de respondent op vernietiging van waterschapsbesluiten. Deze vallen echter buiten de scope van het onderzoek. Om onderzoekstechnische reden is het onjuist ingevulde aantal hier wel gehandhaafd.

Ook onder collegeleden en ambtenaren zijn er maar weinigen die hebben meegemaakt dat er sprake was van de laatste treden in de interventieladder. Tien respondenten geven aan dat hun gemeente een waarschuwing heeft ontvangen. Omdat deze respondenten mogelijk uit dezelfde gemeenten afkomstig zijn, kunnen we niet concluderen dat 10 gemeenten met een waarschuwing zijn geconfronteerd. Het aantal keren dat gewag gemaakt wordt van een voordracht tot vernietiging is slechts 3. Een keer wordt aangegeven dat het is gekomen tot vernietiging van een besluit. Dit kan echter geen vernietiging door de Kroon betreffen, zie hiervoor de voetnoot bij de tabel.

Tabel 3.14

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=173						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
De interventieladder biedt inzicht in het handelen van de interbestuurlijk toezichthouder	10	76	4	0	10	
Wij proberen te voorkomen dat de interventieladder gehanteerd moet gaan worden door de interbestuurlijk toezichthouder	33	55	0	0	12	
De provincie maakt expliciet de overstap van periodiek algemeen toezicht naar handelen volgens de interventieladder	6	38	10	2	44	
De provincie stelt ons op de hoogte van het gaan hanteren van de interventieladder	6	38	8	1	47	
Het Rijk maakt expliciet de overstap van periodiek algemeen toezicht naar handelen volgens de interventieladder	2	10	6	1	80	
Het Rijk stelt ons op de hoogte van het gaan hanteren van de interventieladder	3	10	5	1	81	
Gedurende het hanteren van de interventieladder is onze inzet erop gericht om te voorkomen dat de volgende stap moet worden genomen	22	45	1	1	32	
Het hanteren van de interventieladder door de interbestuurlijk toezichthouder is voor mijn gemeente ingrijpend	13	32	13	0	41	

Ook al is er nauwelijks 'aan den lijve' ervaring opgedaan met de interventieladders, de bestuurders en ambtenaren hebben zich wel een beeld gevormd van de werking ervan. De meerderheid van de respondenten is van mening dat de interventieladder inzicht biedt in het handelen van de interbestuurlijk toezichthouder. Bijna 90% van de respondenten op deze vraag stelt dat geprobeerd wordt om te voorkomen dat de interventieladder moet worden gehanteerd. En mocht het er toch van komen, dan zijn de meesten erop uit om te voorkomen dat de volgende stap gezet moet worden.

We zien relatief hoge percentages 'geen oordeel' bij de vragen naar de handelwijzen van de provincie. Een groot deel van de collegeleden en ambtenaren die bekend zijn met de interventieladder, kan niet beoordelen of de provincie als toezichthouder ook expliciet de overstap van het opvragen van periodieke algemene toezichtsinformatie naar het handelen volgens de interventieladders maakt. Dit kan erop duiden daarmee geen ervaring is opgedaan. Van de groep die dit wel weet, bevestigt het merendeel dat de provincie de overstap naar het hanteren van de interventieladder expliciet maakt.

Het aantal respondenten dat niet weet hoe het Rijk handelt is met 80% erg hoog. Dit kan erop duiden dat het Rijk de interventieladders richting gemeenten nog amper heeft hoeven hanteren, of dat het Rijk nog weinig interbestuurlijk toezicht heeft uitgeoefend.

3.3.4 Horizontale verantwoording

De provincies kunnen als toezichthouder terughoudend zijn, omdat de horizontale verantwoording in gemeenten op orde is, zo is een van de veronderstellingen van de Wet Rgt. De vraag is gesteld of de toezichthoudende provincies en het Rijk zich in de ogen van gemeenten conform dat uitgangspunt gedragen. Interessant is om te zien in hoeverre bestuurders en ambtenaren in gemeenten dat zelf onderschrijven.

Tabel 3.15

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=295						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
De provincie toont als interbestuurlijk toezichthouder voldoende vertrouwen in horizontale verantwoording en controle door de raad en treedt alleen op als dit noodzakelijk is	5	55	13	1	25	
Het Rijk toont als interbestuurlijk toezichthouder voldoende vertrouwen in horizontale verantwoording en controle door de raad en treedt alleen op als dit noodzakelijk is	2	26	9	1	62	
Onze raadsleden weten van het bestaan van de Wet Rgt	4	37	12	1	46	
Onze raadsleden zijn op de hoogte van de twee generieke instrumenten: schorsing en vernietiging, en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing	2	23	15	2	58	
Onze raadsleden zijn op de hoogte van de interventieladder als werkwijze voor de interbestuurlijk toezichthouder	1	20	17	3	59	
Onze raadsleden hebben sinds 1 oktober 2012 al eens meegemaakt dat sprake was van het hanteren van de interventieladder	1	4	34	18	43	
Onze raadsleden zijn zich bewust van de prominentere rol van de horizontale verantwoording en controle op het college van B&W	2	36	14	2	45	
Onze raadsleden zijn voldoende toegerust voor de invulling van de prominentere rol van de horizontale verantwoording en controle op het college van B&W	1	33	18	4	45	

Het merendeel van de respondenten op deze vraag onderschrijft dat de provincie als interbestuurlijk toezichthouder voldoende vertrouwen toont en alleen optreedt als dit noodzakelijk is. Wederom is de opstelling van het Rijk bij relatief veel respondenten een grote onbekende.

Voor de respondenten bij de gemeenten is ook in groten getale niet bekend of raadsleden op de hoogte zijn van de generieke instrumenten. Bijna de helft onthoudt zich van een oordeel over de vraag of raadsleden zich bewust zijn van hun prominentere rol. Ook heeft bijna de helft geen beeld van het niveau van toerusting van raadsleden.

Twynstra Gudde

Uit de tabel hieronder valt af te lezen hoe de horizontale verantwoording op aspecten wordt beoordeeld.

Tabel 3.16

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=296						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
De horizontale verantwoording in onze gemeente is goed ontwikkeld		8	66	15	1	10
De raad ontvangt toereikende informatie over de uitvoering van taken door het college van B&W		13	69	8	0	9
De controle op het college door de raad is in onze gemeente goed ontwikkeld		6	62	15	1	16

Ook aan leden van colleges van B&W en aan gemeenteambtenaren is de open vraag gesteld of het reëel is om te veronderstellen dat de horizontale verantwoording en – controle op orde zijn. Het merendeel van de respondenten vindt het reëel te veronderstellen dat de interbestuurlijk toezicht-houder kan uitgaan van vertrouwen, omdat de horizontale verantwoording op orde is. Het is opvallend dat gemeenteambtenaren dit positiever inschatten dan de raadsleden zelf. Een groter deel van de raadsleden die op de hoogte zijn van de Wet Rgt toonde zich kritisch.

Als kanttekening plaatst een aantal collegeleden en ambtenaren hierbij dat het niveau van de horizontale controle afhangt van de deskundigheid, beschikbare tijd en inzet van raadsleden. Hun beeld is dat raadsleden door de beperking in beschikbare tijd prioriteiten moeten stellen. De horizontale controle krijgt naar hun indruk op een aantal niet-prioritaire beleidsterreinen minder aandacht.

Uitgaan van vertrouwen is één ding, het leveren van adequate informatie aan de raad moet desalniettemin ook op orde zijn. Hoe beoordelen leden van de colleges van B&W en ambtelijke organisatie hun informatiestromen naar de raad? En hoe kijken zij aan tegen veranderingen in de rol en positie van de raad?

Tabel 3.17

De Wet Rgt stelt hogere eisen aan de horizontale verantwoording door het college op B&W en aan controle van het college door de raad. Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen over controle door de raad op het college. N=292						
		helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het college van B&W levert de raad meer informatie in het kader van horizontale verantwoording		7	44	22	0	27
De kwaliteit van de informatie in het kader van horizontale verantwoording is verbeterd		5	44	16	1	34
De controlerende functie van de raad wordt meer serieus genomen		3	45	17	2	32
De raad wordt meer op zijn verantwoordelijkheden aangesproken		2	37	24	1	36
Het wordt belangrijker om inzicht te hebben in de risico's bij de uitvoering van wettelijke taken		10	63	7	1	20
De druk op de raad wordt groter		4	35	23	1	36
De raad wordt overvraagd		3	12	40	3	42

Ongeveer de helft van de respondenten op deze vraag onderschrijft de stelling dat het college van B&W de raad meer informatie levert in het kader van horizontale verantwoording, en dat de kwaliteit van informatie is verbeterd. De ontvangende partij, de raad, geeft echter zelf aan behoefte te hebben aan meer én aan andere informatie dan de raad nu krijgt voor goede controle van het college.

Het deel van de respondenten dat aangeeft geen oordeel te hebben over de situatie voor de raad schommelt rond een derde. Een nog iets hoger aantal geeft aan niet te weten of de raad overvraagd wordt. 15% meent dat dit (zeer)zeker het geval is. Dat percentage ligt lager dan de opvatting onder de responderende raadsleden zelf.

3.3.5 Verbetersuggesties

Voor het verbeteren van het interbestuurlijk toezicht, zijn door gemeentebestuurders en -ambtenaren de volgende suggesties aangedragen:

- beperken tot écht generiek toezicht i.p.v. gedetailleerd toezicht via kritische prestatie indicatoren, met als gevolg verzwaring administratieve lasten
- minder KPI's en meer indicatoren die iets zeggen over de inhoud
- aanscherpen indicatoren www.waarstaatjegemeente.nl en deze beter laten aansluiten op behoefte provincies zodat informatiestromen beter gestroomlijnd worden
- zorgen dat taken goed van het Rijk aan provincies worden overgedragen door voldoende capaciteit te borgen.

Specifiek voor het verbeteren van het horizontale verantwoording, zijn de volgende suggesties gedaan:

- heldere afspraken maken met de raad over de verantwoording (focus, detailniveau)
- opnemen indicatoren rondom de horizontale verantwoording in de jaarrekening
- landelijk vastgestelde formats voor de verantwoording aan de raad
- minder detailinformatie naar de raad, meer verantwoording op hoofdlijnen
- voorlichting en scholing raadsleden
- oormerken van het budget van de rekenkamer.

3.4 Provinciale Staten

De enquête is ingevuld door 16 leden van PS. Dat is een zeer laag aantal. De uitkomsten moeten dan ook met terughoudendheid gehandeld worden.

Omwille van de garantie van anonimiteit is niet gevraagd in welke provincie de deelnemers werkzaam waren.

3.4.1 Informatie verzamelen

Leden van provinciale staten baseren zich meer dan de andere groepen op rapportages van het Rijk en op 'informele' bronnen.

Tabel 3.18

Wat is de relevantie van onderstaande bronnen voor controle door provinciale staten op de uitvoering van wettelijke taken door de provincie? N=16						
	%	zeer relevant	relevant	matig relevant	niet relevant	weet ik niet
www.waarstaatjegemeente.nl		0	13	19	44	25
Websites van gemeenten		0	7	27	67	0
Onderzoeken van het Rijk		6	63	6	25	0
Burgerbrieven		13	44	31	13	0
Klokkenluiders		38	44	19	0	0
Ombudsman		13	69	19	0	0
Lokale media		19	44	38	0	0
Landelijke media		0	50	44	6	0
Kamervragen		0	63	31	6	0

De meeste respondenten zijn van mening dat verbetering mogelijk is in de formele informatie afkomstig van GS.

Tabel 3.19

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=13						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Voor goede controle van het college van GS heb ik als lid van de staten behoefte aan meer informatie dan ik nu krijg		15	54	31	0	0
Voor goede controle van het college van GS heb ik als lid van de staten behoefte aan andere informatie dan ik nu krijg		15	69	15	0	0
Ik word voldoende in staat gesteld het college van GS goed te kunnen controleren op de uitvoering van wettelijke taken.		0	38	38	15	8

Onder het merendeel van de responderende statenleden is voor goede controle van het college behoefte aan meer informatie en andere informatie dan PS nu krijgt. Meer dan de helft vindt dat hij/zij niet voldoende in staat wordt gesteld het college goed te kunnen controleren op de uitvoering van wettelijke taken.

3.4.2 Oordeelsvorming

Statenleden noemen dezelfde stappen als raadsleden, wanneer zij vermoeden dat er iets niet in orde is: vragen stellen, zelf op onderzoek uitgaan of in de fractie bespreken. Dat de interbestuurlijk toezicht-houder (het Rijk) kan uitgaan van vertrouwen in het horizontaal toezicht wordt door slechts enkelen onderschreven. Gebrek aan tijd en openheid door het college worden als knelpunten genoemd.

3.4.3 Intervenieren

Het fenomeen interventieladder geniet nog geen ruime bekendheid onder de kleine groep responderende leden van PS.

Tabel 3.20

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=14						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
De interventieladder biedt inzicht in het handelen van het Rijk als interbestuurlijk toezichthouder		0	36	7	7	50
Wij proberen te voorkomen dat de interventieladder gehanteerd moet gaan worden door de interbestuurlijk toezichthouder		0	36	7	7	50
Het Rijk stelt ons op de hoogte van het gaan hanteren van de interventieladder		0	14	7	7	71
Gedurende het hanteren van de interventieladder is onze inzet erop gericht om te voorkomen dat de volgende stap moet worden genomen		7	29	7	0	57
Het hanteren van de interventieladder door de interbestuurlijk toezichthouder is voor mijn provincie ingrijpend		7	29	7	0	57

Als het gaat om de interventieladder, valt op dat de responderende PS-leden vaak aangeven daarover geen oordeel te hebben. Zelfs als het gaat om de vraag of PS probeert te voorkomen dat de interventieladder gehanteerd moet gaan worden door de interbestuurlijk toezichthouder. Het fenomeen interventieladder is kennelijk nog weinig bekend.

3.4.4 Verbetersuggesties

Door leden van PS zijn in antwoord op een open vraag de volgende suggesties aangedragen om de controle door PS op het college van GS en de verantwoording door het college GS aan PS te verbeteren:

- versterking van rol Rekenkamer
- waarstaatjeprovincie.nl
- duidelijkere informatie en meer samenvattingen.

3.5 Provincie als toezichthouder: GS en ambtelijke organisatie

Bestuurders en ambtenaren van provincies kunnen in twee gedaanten te maken hebben met de Wet Rgt: als toezichthouder en/of als onder toezicht staande. Aan de respondenten is gevraagd positie te kiezen naar de rol die voor hen het meest belangrijk is. De meesten kozen voor de positie van toezichthouder. In paragraaf 3.5 schetsen we de resultaten van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld op basis van de provincie als onder toezicht gestelde overheidsorganisatie.

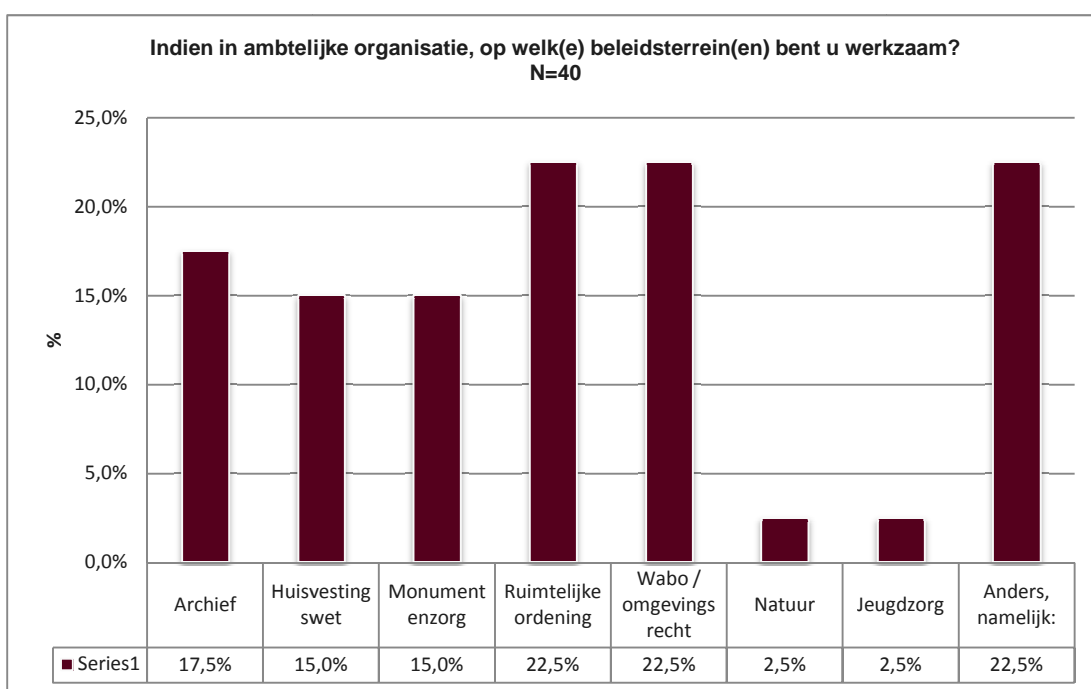
De enquête is ingevuld door 52 personen, zowel provinciebestuurders als medewerkers van de ambtelijke organisatie in een verhouding van ongeveer 20/80. Omdat het aantal provinciebestuurders dat heeft meegewerkt beperkt is, is het niet verantwoord om uitsplitsingen te maken.

De medewerkers van de ambtelijke organisatie zijn werkzaam op diversie beleidsterreinen, met name Ruimtelijke Ordening/Wabo/Omgevingsrecht.

In de categorie 'overig' valt een diversiteit aan werkgebieden:

- Cultuur
- Externe veiligheid
- Financiën
- Infrastructuur
- Landbouw/Visserij
- Coördinatie IBT
- Bestuurlijke organisatie.

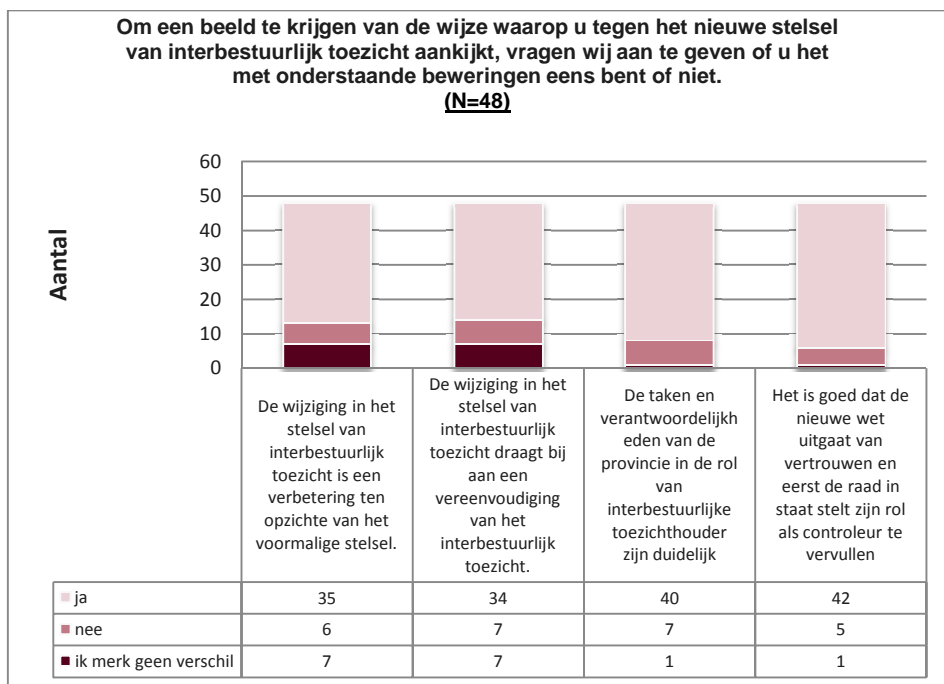
Omwille van de garantie van anonimiteit is niet gevraagd in welke provincie de deelnemers werkzaam waren.



Grafiek 3.7

Algemeen beeld

De Wet Rgt kan rekenen op veel adhesie onder provinciebestuurders en -ambtenaren die de enquête hebben ingevuld. Meer nog dan hun vakgenoten bij de gemeenten onderschrijven zij de intenties achter de wet.



Grafiek 3.8

3.5.1 Informatie verzamelen

De Wet Rgt beoogt vereenvoudiging en versobering in de informatiestroom van onder toezicht staande gemeenten naar provincies. In hoeverre is dat al praktijk bij toezichthoudende provincies?

Tabel 3.21

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen over informatieverzameling door uw organisatie als interbestuurlijk toezichthouder. N=52						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het aantal verzoeken aan gemeenten om informatie is beperkt	19	62	10	2	8	
Het is duidelijk welke informatie gevraagd wordt	23	62	4	0	12	
Het is duidelijk met welk doel informatie gevraagd wordt	19	69	4	0	8	
Er wordt niet meer informatie gevraagd dan nodig	25	65	2	0	8	

Nagenoeg alle provincies vragen expliciet informatie op in het kader van algemene periodieke informatieverzameling. Dat gebeurt naar het oordeel van nagenoeg alle provincies in beperkte mate. Het is naar het oordeel van de ruime meerderheid van de respondenten duidelijk welke informatie wordt opgevraagd en met welk doel dat gebeurt. Ook wordt naar hun ervaring niet meer informatie opgevraagd dan nodig. Dit sluit aan op het beeld van gemeenten zelf (zie paragraaf 3.3).

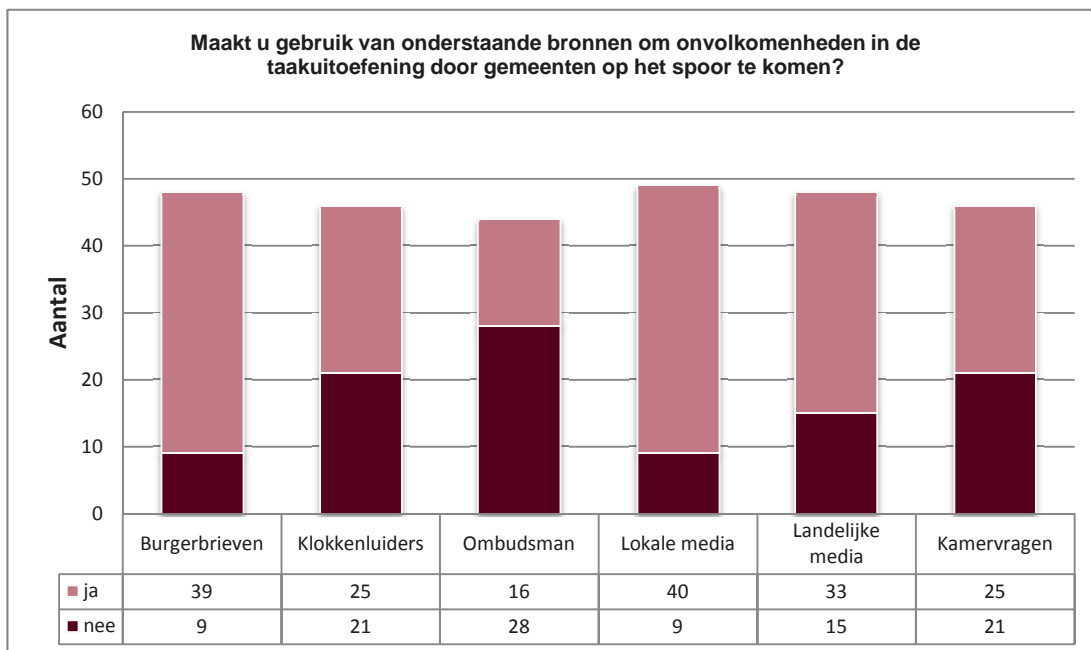
De grondslag voor informatie-uitvraag kan zijn een sectorale wetgeving, provinciale verordening, en/of een bestuursovereenkomst of convenant. Twee van de provincies baseren zich in eerste aanleg alleen op de informatie van www.waarstaatjegemeente.nl.

Tabel 3.22

Wat is voor u de relevantie van onderstaande bronnen in het kader van periodieke algemene informatieverzameling over de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten? N=52						
	%	zeer relevant	relevant	matig relevant	niet relevant	weet ik niet
Krachtens sectorale wetten aan te leveren informatie	28	38	9	11	15	
Krachtens Provinciale verordening aan te leveren informatie	25	25	0	29	21	
www.waarstaatjegemeente.nl	10	18	33	22	16	
Krachtens bestuursovereenkomst aan te leveren informatie	15	23	8	31	23	
Websites van gemeenten	9	43	28	11	11	
Onderzoeken van het Rijk	2	28	38	6	26	

De website www.waarstaatjegemeente.nl wordt door een groot deel matig of niet relevant geacht en blijkt bij een deel ook niet bekend te zijn. Wel wordt door circa de helft van de ambtenaren en collegeleden gebruikgemaakt van websites van gemeenten zelf.

Deze formele rapportagelijnen zijn niet de enige bronnen die de toezichthoudende provincie benut.



Grafiek 3.9

Andere bronnen die provincies benutten zijn onder meer burgerbrieven en lokale en landelijke media. De ombudsman is minder populair als bron dan bij PS het geval was.

In dit verband wordt ook informatie van het COA (Centraal orgaan Opvang Asielzoekers) meermalen genoemd. Het betreft dan de maandelijkse overzichten in het kader van de gemeentelijke taak op het gebied van huisvesting van verblijfsgerechtigden (Huisvestingswet).

3.5.2 Oordeelsvorming

Bij het vermoeden dat er iets niet goed gaat met de wettelijke taakuitoefening door gemeenten, geven nagenoeg alle respondenten in antwoord op de gestelde open vraag aan in contact te treden met gemeenten voor een gesprek of een schriftelijk verzoek te doen om nadere informatie. Het gaat in eerste aanleg om ambtelijk contact. Doel is verifiëren van het vermoeden of, neutraler, nadere informatie verzamelen.

3.5.3 Intervenieren

Onder de provincieambtenaren is het fenomeen interventieladder bij nagenoeg iedereen bekend: 47 van de 51 respondenten antwoordt bevestigend op de vraag naar de bekendheid, ruim 90%. Met de praktische toepassing ervan is nog weinig ervaring opgedaan.

Tabel 3.23

Interventie	Aantal keer ingezet				
	0 keer	1 keer	2 keer	>2 keer	onbekend
Gemeente gewaarschuwd	31	5	2	5	1
Verzoek tot vernietiging	38	5	0	0	1
Besluit vernietigd	42	0	0	0	2
Indeplaatsstellingsbesluit	41	0	0	0	2

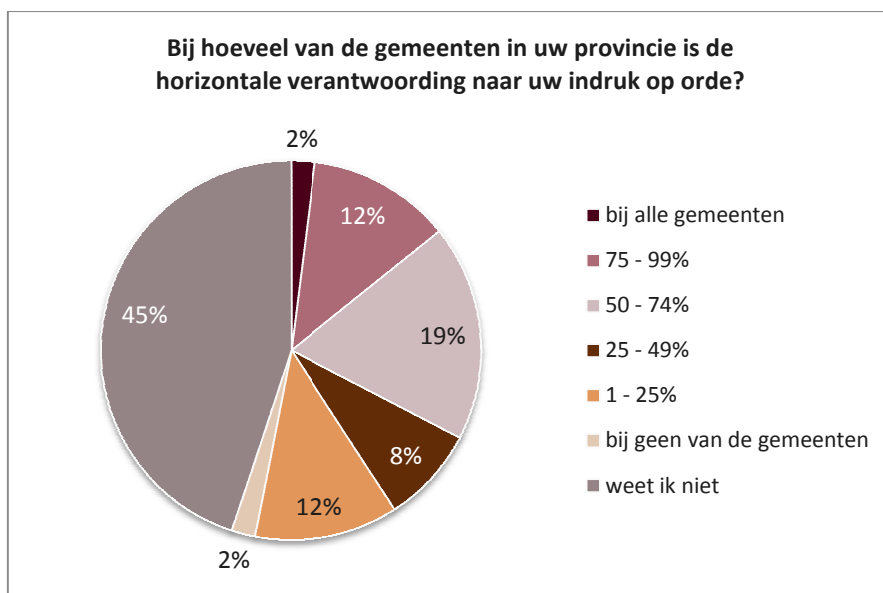
Tabel 3.24

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=47						
	N	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
De interventieladder is een zinvol hulpmiddel voor de interbestuurlijk toezichthouder		17	29	1	0	0
Wij proberen het hanteren van de interventieladder zo veel mogelijk te voorkomen		11	21	9	3	3
De overstap van periodiek algemeen toezicht naar handelen volgens de interventieladder is een bewuste beslissing		9	29	1	1	6
Het gaan handelen conform de interventieladder na een melding of klacht is een bewuste beslissing		7	36	2	0	2
Wij stellen de gemeente op de hoogte van het gaan hanteren van de interventieladder		13	28	2	0	4
Als we de interventieladder hanteren, volgen we de beschreven stappen		13	30	0	0	4
Het hanteren van de interventieladder is voor de onder toezicht staande organisatie ingrijpend		4	17	14	2	9

De meerderheid is van mening dat de interventieladder een zinvol hulpmiddel is voor de interbestuurlijk toezichthouder. Ook wordt aangegeven dat na een melding of klacht conform de interventieladder gehandeld wordt. De overgang naar een volgende stap is een bewust besluit. De gemeente in kwestie wordt daarvan expliciet op de hoogte gesteld.

3.5.4 Horizontale verantwoording

Provincies kunnen volgens de Wet Rgt als toezichthouder meer op afstand blijven. Immers, de horizontale verantwoording en -controle in de gemeente zelf, is de werkzame eerste toezichthouder. Het is de vraag of de provincies die visie delen, en of zij indachtig die veronderstelling handelen.



Grafiek 3.10

We hebben provinciebestuurders en -ambtenaren gevraagd bij hoeveel van de gemeenten in hun provincie de horizontale verantwoording op orde is. De meest opvallende constatering is wellicht dat bijna de helft aangeeft dat niet te weten.

Het merendeel van de respondenten op deze open vraag vindt het niet reëel te veronderstellen dat de interbestuurlijk toezichthouder kan uitgaan van vertrouwen omdat de horizontale verantwoording op orde is. Provinciebestuurders en -ambtenaren zijn hiermee sceptischer dan gemeentebestuurders en -ambtenaren, en dan de raden zelf. Er zijn twijfels of raden voldoende op de hoogte zijn van hun functie in het nieuwe toezichtstelsel. Ook vragen provincies zich af of de raad over de benodigde kennis beschikt.

Opvallend is dat nagenoeg alle respondenten het desondanks eens is met de stelling dat de provincie als interbestuurlijk toezichthouder voldoende vertrouwen toont in de controlerende rol van de raad.

3.5.5 Verbetersuggesties

Voor het verbeteren van het interbestuurlijk toezicht, zijn door provincies de volgende suggesties aangedragen:

- komen tot structurele afspraken over afstemming en samenwerking tussen IBT toezichthouders op gemeenten
- verbeteren www.waarstaatjegemeente.nl door deelname eraan te verplichten en KPI's te vereenvoudigen
- een sterkere rol van de VNG in het informeren, begeleiden en ondersteunen van gemeenten.

Voor het verbeteren van het horizontale toezicht deden provincies de volgende suggesties:

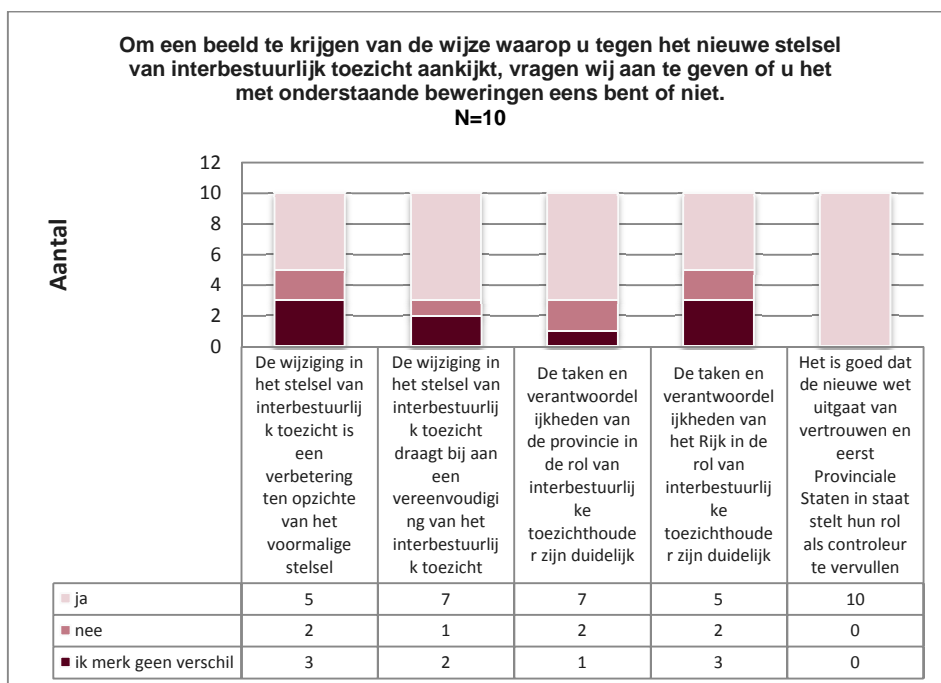
- wettelijk verankeren van de rol van de raad
- verbeteren informatievoorziening
- voorlichting
- meer kwalitatief rapporteren i.p.v. kwantitatief
- raad betrekken bij prioriteitstelling toezicht en handhaving
- alle correspondentie in het kader van IBT gericht aan het college in afschrift sturen naar de raad.

3.6 Toezicht op provincies door het Rijk

Een klein aantal van de provincieambtenaren (N=10) heeft de enquête ingevuld in de rol van de provincie als onder toezicht staande overheidsorganisatie door het Rijk. Alleen medewerkers van de ambtelijke organisatie (en dus geen bestuurders) hebben de enquête vanuit deze rol ingevuld. Er kunnen gezien het kleine aantal respondenten aan deze uitkomsten geen algemene conclusies verbonden worden.

3.6.1 Algemeen oordeel

Hoewel de uitgangspunten van de Wet Rgt volmondig worden onderschreven, wordt in de verhouding tussen het Rijk als toezichthouder en de provincies als onder toezicht staande organisaties de impact van deze wet door de respondenten over het algemeen minder positief beoordeeld dan in de andere relaties toezichthouder - onder toezicht staande het geval is.



Grafiek 3.11

Vertrouwen door het Rijk als uitgangspunt wordt onderschreven door de respondenten. De taken en verantwoordelijkheden van het Rijk zijn voor de meeste van de respondenten duidelijk. Eveneens de helft oordeelt dat de wet een verbetering is.

Informatie-uitwisseling

Als het gaat om de informatie-uitwisseling tussen provincies en toezichthouders in het kader van Wet Rgt, valt op dat het merendeel van de respondenten het aantal informatieverzoeken door het Rijk beperkt vindt. Ook zegt maar een klein deel te weten of in het kader van het interbestuurlijk toezicht periodiek informatie aan het Rijk wordt verstrekt. Van de vier die het weten, stellen drie dat dit niet het geval is. Vier van de tien hebben geen oordeel of duidelijk is welke informatie en met welk doel deze informatie wordt opgevraagd.

Tabel 3.25

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen over informatieverzameling door het Rijk als interbestuurlijk toezichthouder. N=10						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het aantal verzoeken om informatie is beperkt	20	50	30	0	0	
Het is duidelijk welke informatie gevraagd wordt	0	40	20	0	40	
Het is duidelijk met welk doel informatie gevraagd wordt	0	20	30	10	40	
Er wordt niet meer informatie gevraagd dan nodig	0	20	30	10	40	
Er wordt een helder onderscheid gemaakt in informatie-uitvraag door het Rijk als interbestuurlijk toezichthouder en het Rijk als systeemverantwoordelijke	0	0	30	20	50	

Ervaringen met oordeelsvorming/interveniëren

De meesten van de tien respondenten zijn van mening dat de interventieladder inzicht biedt in het handelen van de interbestuurlijk toezichthouder en allen stellen dat geprobeerd wordt te voorkomen dat de interventieladder gehanteerd moet gaan worden. Ook onderschrijven de meeste respondenten dat het Rijk expliciet de overstap van periodiek algemeen toezicht naar handelen volgens de interventieladder maakt, en de provincie op de hoogte stelt van het hanteren van de interventieladder.

Van de kleine groep respondenten geven er negen aan niet bekend te zijn met het fenomeen interventieladder als instrument in handen van het Rijk. Dit in tegenstelling tot vertegenwoordigers van provincies die de enquête vanuit de rol als toezichthouder hebben ingevuld. Het aantal respondenten dat zich uitsprak over de stellingen over de interventieladder is met drie te klein om iets te kunnen zeggen over hun opvattingen over de interventieladder als instrument voor het Rijk.

Horizontale verantwoording en democratische controle

Het merendeel van de respondenten onderschrijft dat het Rijk als interbestuurlijk toezichthouder voldoende vertrouwen toont en alleen optreedt als dit noodzakelijk is. Blijkens antwoorden op de open vraag vinden vijf respondenten het reëel te veronderstellen dat de interbestuurlijk toezichthouder kan uitgaan van vertrouwen: de horizontale verantwoording en democratische controle bij de provincie is op orde. Eén respondent beantwoordt deze stelling ontkennend, twee plaatsen een nuance.

Twynstra Gudde

Tabel 3.26

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=10						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het college van GS levert de Staten meer informatie in het kader van horizontale verantwoording		0	78	0	0	22
De kwaliteit van de informatie in het kader van horizontale verantwoording is verbeterd		0	67	11	0	22
De controlerende functie van provinciale staten wordt meer serieus genomen		11	56	0	0	33
De horizontale verantwoording in onze provincie is goed ontwikkeld		20	60	0	0	20
Provinciale staten ontvangen toereikende informatie over de uitvoering van taken door gedeputeerde staten		20	70	0	0	10
De controle op het college van gedeputeerde staten door provinciale staten is in onze provincie goed ontwikkeld		10	60	10	0	20
De leden van provinciale staten zijn voldoende toegerust om hun controlerende taak te verrichten		10	40	10	0	40

De respondenten oordelen positief over de horizontale verantwoording van GS aan PS in hun provincie. Ze zijn eveneens positief over de democratische controle door PS op gedeputeerde staten. Onderstaande tabel laat echter ook zien dat het gros van de responderende provincieambtenaren geen oordeel heeft over de kennis en toerusting van de statenleden.

Tabel 3.27

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=10						
		helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Het Rijk toont als interbestuurlijk toezichthouder voldoende vertrouwen in de horizontale verantwoording door de provincie en treedt alleen op als dit noodzakelijk is		10	50	30	10	0
Onze Statenleden weten van het bestaan van de Wet Rgt		0	30	10	0	60
Onze Statenleden zijn op de hoogte van de twee generieke instrumenten: schorsing en vernietiging, en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing		0	30	0	0	70
Onze Statenleden zijn op de hoogte van de interventieladder als werkwijze voor de toezichthouder		0	20	20	0	60
Onze Statenleden hebben sinds 1 oktober 2012 al eens meegemaakt dat sprake was van het hanteren van de interventieladder		0	20	20	0	60
Onze Statenleden zijn zich bewust van de prominere rol van de horizontale verantwoording en controle op het college van gedeputeerde staten		10	30	0	0	60
Onze Statenleden zijn voldoende toegerust voor de invulling van de prominere rol van de horizontale verantwoording en controle op het college van gedeputeerde staten		0	30	10	0	60

Net als de gemeenteraden het geval is, geldt voor provinciale staten dat zij met de Wet Rgt een prominentere rol vervullen. Zien de provincieambtenaren daarin veranderingen optreden?

Tabel 3.28

Geef aan in hoeverre u zich kunt vinden in elk van de onderstaande beweringen. N=9						
	%	helemaal eens	eens	oneens	helemaal oneens	geen oordeel
Provinciale staten worden meer op hun verantwoordelijkheden aangesproken		0	44	11	0	44
Het wordt belangrijker om inzicht te hebben in de risico's bij de uitvoering van wettelijke taken		11	67	0	0	22
De druk op provinciale staten wordt groter		0	33	22	0	44
Provinciale staten worden overvraagd		0	0	33	11	56

Driekwart van de kleine groep respondenten onderschrijft dat het college van GS aan PS meer informatie levert in het kader van horizontale verantwoording, en dat de kwaliteit van informatie is verbeterd. De responderende leden van PS zelf gaven aan dat zij meer en andere informatie wensen (zie paragraaf 3.3). Dit is hetzelfde patroon als bij de responderende leden van de colleges van B&W, gemeentebesturen en raadsleden naar voren komt.

Verbetersuggesties

Voor het verbeteren van het horizontaal toezicht en de controle op het college van GS, zijn de volgende suggesties aangedragen:

- extra voorlichting aan PS
- toegankelijke informatie voor PS (niet 'overvoeren')
- toezicht vanuit het Rijk op provincies beter stroomlijnen.

3.7 Rijksoverheid

Twee respondenten hebben bij aanvang van de elektronische enquête aangegeven bij de Rijksoverheid werkzaam te zijn. Zij waren echter niet bekend met de Wet Rgt en hebben daarna dus geen specifieke vragen beantwoord. Op de mogelijke achtergrond van deze lage respons wordt in bijlage 2, de verantwoording, nader ingegaan.

Indirect kunnen we iets ontlenen aan de antwoorden van de onder toezichtgestelden (provincies en gemeenten) over hun ervaringen met het Rijk als toezichthouder. Dan is de grootste gemene deler dat de respondenten er (nog) weinig van kunnen zeggen. Mogelijk heeft het Rijk weinig actief interbestuurlijk toezicht uitgeoefend. Denkbaar is ook dat de activiteiten van het Rijk zich niet gemanifesteerd hebben onder de noemer interbestuurlijk toezicht, terwijl er wel sprake van was.

Voor het overige moeten we het in deze tussenmeting doen met de impressies uit interviews bij beleidsambtenaren en rijkstoezichthouders.

3.8 Vergelijking tussen respondentgroepen

In dit hoofdstuk hebben we onder andere laten zien hoe door elk van de actoren gedacht wordt over de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wet Rgt. Hierna volgt een puntsgewijze weergave van opvallende verschillen en overeenkomsten. Alle uitspraken hebben betrekking op de deelverzameling van de categorie die bekend was met de Wet Rgt en, voor zover betrekking hebbend op de interventieladder, de deelverzameling die aangaf bekend te zijn met de interventieladder.

Tabel 3.29

De wijziging in het stelsel van interbestuurlijk toezicht is een verbetering ten opzichte van het voormalige stelsel				
	N	Ja	Nee	Ik merk geen verschil
Raadsleden	145	41	8	51
College B&W	27	70	11	19
Ambtenaren gemeente	267	56	12	32
Provincie, toezichthouder	48	73	13	15
Provincie, onder toezicht staand	10	50	20	30

Bestuurders van provincies en van gemeenten zijn het meest positief.

De helft van de responderende raadsleden bemerkt geen verschil. Dat is meer dan bij de leden van de colleges van B&W en gemeenteamttenaren.

Tabel 3.30

De taken en verantwoordelijkheden van de provincie in de rol van interbestuurlijk toezichthouder zijn duidelijk					
	%	N	Ja	Nee	Ik merk geen verschil
Raadsleden		145	34	34	31
College B&W		27	62	12	27
Ambtenaren gemeente		267	65	14	21
Provincie, toezichthouder		48	83	15	2
Provincie, onder toezicht staand		10	70	20	10

Voor betrokkenen bij provincies is hun rol het meest duidelijk.

Bij gemeenten is dat in iets mindere mate het geval.

In de gemeenten bemerkt bijna een derde van de responderende raads- en collegeleden en ambtenaren geen verschil.

Tabel 3.31

De taken en verantwoordelijkheden van het Rijk in de rol van interbestuurlijk toezichthouder zijn duidelijk				
	%	Ja	Nee	Ik merk geen verschil
Raadsleden		35	34	31
College B&W		36	32	32
Ambtenaren gemeente		42	19	39
Provincie, toezichthouder		-	-	-
Provincie, onder toezicht staand		50	20	30

Voor alle groepen zijn de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk bij interbestuurlijk toezicht minder duidelijk dan die van provincies.

Tabel 3.32

De wijziging in het stelsel van interbestuurlijk toezicht draagt bij aan een vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht					
	%	N	Ja	Nee	Ik merk geen verschil
Raadsleden		145	38	13	49
College B&W		27	46	23	31
Ambtenaren gemeente		267	54	18	28
Provincie, toezichthouder		48	71	15	15
Provincie, onder toezicht staand		10	70	10	20

Betrokkenen uit verschillende geledingen in provincies zijn het meest positief over de vereenvoudiging die interbestuurlijk toezicht met zich meebrengt. Raadsleden vormen de grootste groep die geen verschil bemerkt.

Tabel 3.33

Het is goed dat de nieuwe wet uitgaat van vertrouwen en eerst de raad / provinciale staten in staat stelt zijn / hun rol als controleur te vervullen				
	%	Ja	Nee	Ik merk geen verschil
Raadsleden		77	7	17
College B&W		81	0	19
Ambtenaren gemeente		82	6	12
GS als toezichthouder + toezichthouders provincie		88	10	2
GS als onder toezicht gestelde + onder toezicht staanden provincie		100	0	0

Bestuurders en ambtenaren onderschrijven het vertrouwensbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Wet Rgt in hoge tot zeer hoge mate. De raadsleden zijn, doch met 77%, net iets minder uitgesproken in hun adhesie met deze stelling.

Over effecten van de Wet Rgt

Voor onderstaande tabellen gelden de volgende aantallen respondenten:

Raadsleden	179
Leden van colleges van B&W	32
Ambtenaren gemeenten	322
Leden provinciale staten	17
College van GS	11
Ambtenaren provincie, toezichthouder	42
Ambtenaren provincie, onder toezicht staande	10

Tegen de achtergrond van de kleine aantallen respondenten moeten met name de uitspraken van leden van PS en GS, en van provincieambtenaren die de vragenlijst hebben ingevuld vanuit de rol van de provincie als onder toezicht staande overheidsorganisatie met grote terughoudendheid geïnterpreteerd worden.

Tabel 3.34

Het Rijk stelt zich als interbestuurlijk toezichthouder terughoudend op						
	%	Helemaal eens	Eens	Oneens	Helemaal oneens	Geen oordeel
Raadsleden		16	50	8	3	23
College B&W		3	41	41	0	16
Gemeente-ambtenaren		16	50	8	3	23
Leden PS		12	59	18	0	12
College GS		10	80	0	0	10
Provincie, toezichthouder		24	45	10	2	19
Provincie, Onder toezicht staand		20	50	10	10	10

Tabel 3.35

De provincie stelt zich als toezichthouder interbestuurlijk terughoudend op						
	%	Helemaal eens	Eens	Oneens	Helemaal oneens	Geen oordeel
Raadsleden		8	46	27	6	13
College B&W		3	56	25	13	3
Gemeente-ambtenaren		8	46	27	6	13
Leden PS		6	76	18	0	0
College GS		0	90	0	0	10
Provincie, toezichthouder		24	64	5	2	5
Provincie, Onder toezicht staand		20	60	10	0	10

Leden van colleges van B&W zijn het minst positief over de terughoudende opstelling van het Rijk. De overige categorieën respondenten zijn hierover in meerderheid positief. Het beeld over de opstelling van de provincies is nog positiever, maar dat is vooral het geval bij betrokkenen uit de provincies zelf.

Tabel 3.36

Toezichthouders maken vooraf duidelijk welke thema's aandachtspunten zijn						
	%	Helemaal eens	Eens	Oneens	Helemaal oneens	Geen oordeel
Raadsleden		3	44	21	7	25
College B&W		0	41	28	9	22
Gemeente-ambtenaren		6	50	17	2	25
Leden PS		0	18	18	0	65
College GS		10	50	0	0	40
Provincie, toezichthouder		14	76	5	0	5
Provincie, onder toezicht staand		0	30	30	0	40

Tabel 3.37

Toezichthouders grijpen alleen in waar risico's groot zijn						
	%	Helemaal eens	Eens	Oneens	Helemaal oneens	Geen oordeel
Raadsleden		6	49	14	4	27
College B&W		0	38	34	6	22
Gemeente-ambtenaren		4	43	13	3	37
Leden PS		6	59	6	6	24
College GS		10	40	20	0	30
Provincie, toezichthouder		19	67	7	0	7
Provincie, onder toezicht staand		0	60	20	0	20

- Vooral ambtenaren van provincies onderschrijven dat toezichthouders vooraf duidelijk maken welke thema's aandachtspunten zijn. Het geldt in iets mindere mate voor responderende bestuurders van provincies.
- Door respondenten vanuit gemeenten wordt de stelling ook onderschreven, maar minder enthousiast dan door respondenten vanuit provincies.
- Onder responderende leden van provinciale staten is de grootste groep die zegt geen verschillen te zien; ook onder GS is dit aandeel met 40% hoog te noemen.
- Ambtenaren van provincies zijn ook degenen die het meest onderschrijven dat er sprake is van een risicogerichte benadering.
- Leden van PS onderschrijven in groteren getale dat er sprake is van een risicogerichte benadering dan die van GS.
- Respondenten vanuit gemeenten herkennen deze handelwijze in mindere mate.

Tabel 3.38

Er is sprake van een stapeling van toezicht						
	%	Helemaal eens	Eens	Oneens	Helemaal oneens	Geen oordeel
Raadsleden		9	41	28	3	19
College B&W		9	44	34	3	9
Gemeente-ambtenaren		5	32	35	2	26
Leden PS		0	24	41	6	29
College GS		0	30	50	10	10
Provincie, toezichthouder		0	19	48	19	14
Provincie, onder toezicht staand		0	30	30	20	20

Tabel 3.39

Toezichthouders werken goed samen						
	%	Helemaal eens	Eens	Oneens	Helemaal oneens	Geen oordeel
Raadsleden		2	17	32	6	44
College B&W		0	16	41	6	38
Gemeente-ambtenaren		2	17	23	4	54
Leden PS		0	12	41	6	41
College GS		0	45	18	0	36
Provincie, toezichthouder		7	48	21	2	21
Provincie, onder toezicht staand		0	50	10	0	40

Meer betrokkenen bij gemeenten dan bij provincies zijn van mening dat er nog steeds sprake is van stapeling van toezicht. De respondenten uit gemeenten onthouden zich vaker van een oordeel over de vraag of er samengewerkt wordt.

4. De Wet Rgt in de praktijk anno 2014: kwalitatief beeld

Na de elektronische enquête hebben wij interviews gehouden en een aantal panelgesprekken gevoerd met betrokkenen uit alle respondentgroepen. Er hebben interviews plaatsgevonden met betrokkenen op gemeentelijk niveau (één gemeenteraadslid en vier ambtenaren, waaronder één griffier), provinciaal niveau (één gedeputeerde en één provinciale IBT-coördinator) en nationaal niveau (twee inspectiediensten en ambtenaren van vier verschillende ministeries). Daarnaast hebben er drie panelgesprekken plaatsgevonden: twee met ambtenaren van zowel gemeentelijk als provinciaal niveau, en één met uitsluitend gemeenteraadsliden. De opbrengsten van deze gesprekken nemen we hieronder puntsgewijs op.

We hanteren dezelfde volgorde als in hoofdstuk 3: de loop van het toezichtproces. Daarbinnen zijn de opbrengsten thematisch geordend. Alle punten zijn door de gesprekspartners naar voren gebracht. Het gaat hier dus niet om interpretaties van de zijde van de onderzoekers.

Het kwalitatief onderzoek had *niet* tot doel om een representatief beeld te schetsen. Daarvoor waren de schaal en de doorlooptijd van de tussenmeting niet geschikt. Het gaat erom te laten zien hoe er zoal omgegaan wordt met interbestuurlijk toezicht in de prille praktijk zoals die zich twee jaar na inwerking-treding van de Wet Rgt voltrekt.

4.1 Bekendheid met de Wet Rgt

4.1.1 Inhoud van de wet

In het panelgesprek met de raadsleden, alsmede in interviews met gemeentelijke ambtenaren, een inspectiedienst en een ministerie komt naar voren dat de inhoud van de Wet Rgt en de veranderingen die deze wet beoogt naar het oordeel van de geïnterviewden weinig bekendheid genieten.

Uit de gesprekken met gemeenteraadsliden en gemeentelijke ambtenaren komt naar voren dat de wet binnen de gemeenten vooral lijkt te leven bij het ambtelijke apparaat, en minder bij de gemeenteraden.

4.1.2 Implementatie van de wet

Een veel gehoorde opmerking is dat er geen duidelijke leidraad bestaat over de wijze waarop het beoogde nieuwe stelsel van het interbestuurlijk toezicht moet worden geoperationaliseerd in de praktijk.

Het gebrek aan een leidraad heeft er voor gezorgd dat er verschillen bestaan in de manier waarop de toezichthouders (zowel op provinciaal als op rijksniveau) en de gemeenten het nieuwe stelsel vormgeven.

- Binnen gemeenten ligt de nadruk op het ontwikkelen van een manier waarop de raad het beste kan worden geïnformeerd om zijn controlerende rol het beste te kunnen vervullen.
- Het kan per provincie verschillen hoe de structurele informatie-uitvraag wordt vormgegeven en welke prestatie-indicatoren en/of risico-indicatoren worden gehanteerd.
- Op rijksniveau bestaan verschillende inzichten over de manier waarop de toezichtstaak moet worden ingevuld. Dit leidt tot verschillen tussen toezichthouders. Zo geeft één inspectiedienst aan dat volledig afstand is genomen van het toezicht op gemeenten. Maar in een interview met een

ambtenaar van een ministerie op een ander beleidsterrein wordt aangegeven dat het toezicht op gemeenten nog onverminderd wordt uitgeoefend, ondanks het feit dat geen sprake (meer) is van een wet waarbij de minister is aangewezen als toezichthouder. Het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten wordt in dit geval noodzakelijk geacht om te waarborgen dat het nationaal beleid wordt nageleefd¹⁴. Tijdens één van de panelgesprekken met gemeentelijke en provinciale ambtenaren en in interviews met ambtenaren van een inspectiedienst en in een ministerie is opgemerkt dat het ministerie van BZK een actievere rol zou moeten vervullen bij het operationaliseren van de wet, bijvoorbeeld door 'best practices' te laten zien.

4.1.3 Onduidelijkheden over de rol van de toezichthouder op nationaal niveau

Uit de interviews met betrokkenen op rijksniveau blijkt dat er verschillende inzichten en een aantal onduidelijkheden bestaan over de manier waarop de toezichthouder zijn taak in moet vullen. De volgende vragen worden opgeworpen:

- Zowel in interviews met ambtenaren van een ministerie als een inspectiedienst werd de vraag opgeworpen welke bronnen gebruikt mogen worden om het toezicht uit te oefenen. Moet het louter gaan om informatie die specifiek wordt ingewonnen met het oog op de toezichthoudende taak, of mag ook andere beschikbare informatie worden benut, zoals informatie die wordt gebruikt voor de monitoring van de uitvoering van het rijksbeleid?
- Bij de inspectiediensten bleek niet duidelijk te zijn of zij zelf de algemene wettelijke normen of prestatie-indicatoren kunnen interpreteren, of dat de interpretatie moet worden overgelaten aan de beleidsmakers op het ministerie.
- In een interview met een ambtenaar van een ministerie werd aangegeven dat er verschillende vragen speelden over de toezichthoudende taak. Wat moet worden verstaan onder 'stelseltoezicht' en 'systeemverantwoordelijkheid'? Welke handelingen zijn toegestaan met het oog op een systeemverantwoordelijkheid? Welke rol hebben de toezichthouders op rijksniveau ten aanzien van de gemeenten? Het houden van 'tweedelijns toezicht' op de horizontale controle? Het faciliteren van de horizontale controle? Geen? In welke situaties kan worden geëscaleerd naar het niveau van de minister? Wanneer is toezicht toereikend?

4.2 Informatieverzameling en oordeelsvorming

4.2.1 Prestatie-indicatoren en rapportages als bron voor interbestuurlijk toezicht

Uit de gevoerde gesprekken met ambtenaren van provincies en gemeenten blijkt dat het interbestuurlijk toezicht van de provincies op de gemeenten voornamelijk plaatsvindt op basis van 'prestatie-indicatoren'. Op basis van dergelijke indicatoren kan worden beoordeeld of een bepaalde medebeveiligingsstaak goed wordt uitgevoerd. Er wordt een aantal voordelen van dergelijke prestatie-indicatoren genoemd.

- De prestatie-indicatoren bieden in de eerste plaats een kapstok aan de gemeente om de horizontale controle door de gemeenteraad aan op te hangen. Op gemeentelijk niveau kan met behulp van de indicatoren een rapportage worden opgesteld die aan de gemeenteraad kan worden gepresenteerd.
- Een gunstig neveneffect van dergelijke rapportages is dat de bewustwording van de gemeentelijke taakuitvoering wordt versterkt. Met de indicatoren wordt vooraf inzichtelijk gemaakt wat de risico's zijn.
- Ook de website waarstaatjegemeente.nl functioneert op basis van een door gemeenten zelf opgestelde rapportage met gebruikmaking van prestatie-indicatoren.

¹⁴ De desbetreffende wet is niet opgenomen in de bijlage bij de Gemeentewet.

- Rapportages die gemeenten opstellen zijn een belangrijke bron van informatie voor de toezichthouder. De rapportages leggen de basis voor de beoordeling van risico's, waarvoor veelal de 'stoplichtmethode' of een variant daarop wordt gebruikt. Dan vormt de toezichthouder zich een oordeel over de manier waarop een medebewindstaak wordt uitgeoefend.
- Er zijn diverse varianten in gebruik. De meeste toezichthouders werken met een driedeling: groen-oranje-rood, voldoende-matig-onvoldoende of goed-matig-slecht. Andere toezichthouders werken met een driedeling waarin ook de bereidheid tot verbetering meetelt in de toe te kennen kwalificaties: A = in orde, B = niet in orde, maar afspraken gemaakt over verbetering, C = niet in orde, en niet bereid tot verbetering.
 - . De kwalificatie groen/voldoende/goed/A betekent dat verder geen extra aandacht besteed hoeft te worden aan de prestaties van de gemeente.
 - . Bij oranje/matig kijkt de toezichthouder verder, verzamelt nadere informatie. Daarmee hoopt de toezichthouder dat dit oordeel aandacht voor verbetering genereert.
 - . Rood/onvoldoende/slecht/C luidt het begin in van actieve inzet van de toezichthouder die begint met meer informatie verzamelen, zoals de interventieladder aangeeft. Deze oordelen staan over het algemeen garant voor onmiddellijke aandacht door de raad, die het college aanspreekt.

4.2.2 Beoordeling van *waarstaatjegemeente.nl*

In de panelgesprekken en in enkele interviews is een aantal gebreken van *waarstaatjegemeente.nl* genoemd, die in de ogen van zowel betrokkenen uit gemeenten als provincies tot gevolg hebben dat de site tot nu toe niet goed bruikbaar is.

- De site is niet goed bruikbaar voor raadsleden, omdat de prestatie-indicatoren niet aansluiten bij de manier waarop een gemeenteraad zijn controlerende taak uitoefent. De belangstelling van raadsleden ligt veelal (ook) op een ander vlak.
- Bovendien is de site niet goed bruikbaar voor raadsleden omdat de beschikbare informatie slecht toegankelijk is. Suggesties voor verbetering zijn een dashboardfunctie of het implementeren van een stoplichtmethode.
- Een belangrijk manco is dat *waarstaatjegemeente.nl* niet alle informatie aanbiedt waar de provinciale toezichthouder naar op zoek is. Vanuit de provincies wordt aangegeven dat zij zich daarom genoodzaakt zien om andere of aanvullende prestatie-indicatoren te hanteren.

4.2.3 Aanbevelingen van *geïnterviewden en panelleden over prestatie-indicatoren*

- In een panelgesprek met provinciale en gemeentelijke ambtenaren wordt aangegeven dat zou moeten worden gestreefd naar prestatie-indicatoren die bruikbaar zijn voor zowel de gemeenteraad, als voor de provinciale toezichthouder, als voor *waarstaatjegemeente.nl*. Voor archieven bestaan al indicatoren die zowel door gemeenteraden, als door provinciale toezichthouders worden benut. Die indicatoren worden echter niet toegepast door *waarstaatjegemeente.nl*.
- Een mogelijk obstakel voor de ontwikkeling van dergelijke indicatoren is dat iedere provincie zijn toezichtstaak anders invult.
- Verschillende provincies betrekken de gemeenten actief bij de ontwikkeling van hun prestatie-indicatoren. Dat wordt door de gemeenten positief gewaardeerd. Ook in een interview met een inspectiedienst wordt onderstreept dat de indicatoren niet eenzijdig door de toezichthouder dienen te worden vastgesteld. Door een gemeentelijke betrokkenheid wordt voor alle partijen duidelijk wat het nut is van die indicatoren, wat die indicatoren eigenlijk zeggen over de uitvoering van een medebewindstaak.
- Één van de provinciale ambtenaren die aan een panelgesprek deelneemt, zegt er waarde aan te hechten dat gezamenlijke prestatie-indicatoren wel ruimte bieden om zelf prioriteiten te stellen bij de oordeelsvorming over de uitvoering van een medebewindstaak.

- Niet iedereen is het er over eens wie er verantwoordelijk is voor de vormgeving van de prestatie-indicatoren. In één van de panelgesprekken wijzen de provinciale ambtenaren naar de gemeente, aangezien die is belast met de uitvoering van de medebewindstaak. Maar uit een interview met gemeentelijke ambtenaar komt naar voren dat de gemeente zich afwachtend opstelt, omdat de lijn van de provinciale toezichthouder als bindend wordt ervaren.
- In een interview met een inspectiedienst wordt er voor gewaarschuwd dat niet alle aspecten van de uitvoering van een medebewindstaak kunnen worden vervat in duidelijke prestatie-indicatoren. Het is dus van belang om bij de oordeelsvorming over de uitoefening van een medebewindstaak niet uitsluitend op die indicatoren af te gaan.
- Een gemeentelijke ambtenaar geeft aan het als een gevaar van prestatie-indicatoren te zien dat de uitvoering van de medebewindstaak te veel op die indicatoren wordt afgestemd, waardoor andere belangrijke aspecten van die uitvoering uit het oog worden verloren.

4.3 Intervenieren

4.3.1 Toepassing van de interventieladder

- In het panelgesprek met de gemeenteraadsleden wordt aangegeven dat de interventieladder voor zover zij het kunnen overzien, weinig bekendheid geniet bij andere raadsleden.
- Uit de panelgesprekken en uit het interview met de gedeputeerde blijkt dat de interventieladder door verschillende provincies wordt gezien als een regulier beleidsinstrument, waarbij de structurele informatie-uitvraag wordt beschouwd als een activiteit in het kader van trede 1 en/of 2 op de ladder. De structurele informatie-uitvraag wordt echter niet door alle provincies gelabeld als een trede van de interventieladder. De structurele informatie-uitvraag gaat in hun ogen aan de inzet van de ladder vooraf. De figuur van de 'interventieladder' wordt dus niet door alle provincies uniform geïnterpreteerd en gebruikt.
- In één van de panelgesprekken met provinciale en gemeentelijke ambtenaren komt naar voren dat over het algemeen niet verder wordt gekomen dan de derde trede van de interventieladder (het maken van afspraken over acties, termijnen en vervolg nadat een misstand is gesignaleerd).
- Tijdens één van de panelgesprekken geven de ambtenaren van twee provincies aan dat uitsluitend informatie wordt aangevraagd als daar een concrete aanleiding toe bestaat. Daar is dus geen sprake van een actieve algemene periodieke informatieverzameling. Deze provincies gaan er vanuit dat gemeenten de informatie leveren die volgens de sectorale wetgeving moet worden aangeleverd.

4.3.2 Inzet van de generieke toezichtsinstrumenten

- Uit alle interviews en gesprekken blijkt dat het daadwerkelijk toepassen van het generiek toezichtsinstrumentarium (indeplaatsstelling of vernietiging) vrijwel nooit gebeurt. De intentie van beide partijen, provinciale toezichthouder en gemeente, is eerst en vooral om er in het ambtelijk traject uit te komen.
- In een interview met een ministerie wordt aangegeven dat de binnengekomen verzoeken tot vernietiging niet afkomstig zijn van de inspectiedienst, maar van gedeputeerde staten en burgers. Bij de behandeling van deze verzoeken werd in het Beleidskader schorsing en vernietiging van BZK geen inhoudelijk houvast gevonden. Uit het gesprek met de betrokken rijksambtenaar bleek dat in beginsel geen voordracht tot vernietiging is gedaan als tegen het betrokken besluit beroep had opengestaan, en ook overigens sprake was een zekere terughoudendheid. Bij de behandeling van de verzoeken tot vernietiging werd uitgegaan van een gelijkwaardigheid van partijen. De stem van de provincie woog dus niet zwaarder dan die van andere partijen (het Beleidskader suggereert dat dit wél het geval behoort te zijn).

- In een interview met een ministerie wordt aangegeven dat de binnengekomen verzoeken tot vernietiging niet afkomstig zijn van de inspectiedienst, maar van gedeputeerde staten en burgers. Bij de behandeling van deze verzoeken werd in het beleidskader schorsing en vernietiging geen inhoudelijk houvast gevonden. In beginsel wordt geen voordracht tot vernietiging gedaan als tegen het betrokken besluit beroep heeft opengestaan, en ook overigens is sprake van een zekere terughoudendheid. Bij de behandeling van de verzoeken tot vernietiging wordt door dit ministerie uitgegaan van een gelijkwaardigheid van partijen. De stem van de provincie weegt dus niet zwaarder dan die van andere partijen (het beleidskader suggereert dat dit wél het geval is).

4.3.3 Nuancering: systematische informatieverzameling als sturingsinstrument

Door een aantal provincies wordt de systematische informatie-uitwisseling niet als interventie gezien, en dienovereenkomstig niet als een stap op de interventieladder, maar als onderdeel van het gewone verkeer tussen provincie en gemeente.

Daar staat tegenover dat uit interviews en uit een panelgesprek blijkt dat van systematische informatieverzameling wel degelijk een sturende werking uitgaat.

- Een provinciale IBT-coördinator geeft aan dat de implementatie van de beleidscyclus die is ontwikkeld in het kader van het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving wordt gestimuleerd door systematisch uit te vragen of gemeenten die beleidscyclus hanteren.
- In een panelgesprek met gemeentelijke ambtenaren wordt aangegeven dat de uitvoering van medebewindstaken op de gehanteerde prestatie-indicatoren wordt afgestemd. Die indicatoren geven immers de risico's aan die zich bij de uitvoering van medebewindstaken kunnen voordoen.
- In interviews en in de panelgesprekken wordt zowel door raadsleden als ambtenaren aangegeven dat naast de formele rapportages, van incidenten een belangrijk signaal uitgaat.

4.4 Veranderingen in horizontale controle en verantwoording

De Wet Rgt veronderstelt dat horizontale controle en verantwoording in gemeenten voldoende op orde zijn, om te kunnen volstaan met sober en selectief toezicht. In de panelgesprekken en interviews is het nodige gezegd over deze veronderstelling.

4.4.1 Heroriëntatie op de controlerende taak van de gemeenteraad

De Wet Rgt heeft op zich geen verandering gebracht in de manier waarop de gemeenteraad de uitvoering van medebewindstaken kan controleren. In één van de panelgesprekken met ambtenaren wordt erop gewezen dat de wet er wél voor gezorgd heeft dat de raad meer dan voorheen wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheden. De raad moet zich er nadrukkelijker dan voorheen over uitspreken of de uitvoering van de gemeentelijke medebewindstaken goed verloopt. Daarom wordt de Wet Rgt wel als een verandering ervaren: de wet is aanleiding voor een heroriëntatie op de controlerende taak van de gemeenteraad.

In het panelgesprek met de raadsleden, alsmede in interviews met een gemeentelijke ambtenaar en een gedeputeerde wordt aangegeven dat de noodzaak voor die heroriëntatie niet breed gevoeld wordt door de gemeenteraadsleden zelf. Er wordt geen verband gelegd tussen het verdwijnen van het specifieke toezicht en de horizontale controle. De raadsleden zijn veelal onbekend met de verandering die de Wet Rgt beoogt te brengen.

4.4.2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

In een panelgesprek met gemeentelijke en provinciale ambtenaren, en in interviews met een ambtenaar van een inspectiedienst en van een ministerie, wordt aangegeven dat de kwaliteit van de horizontale controle staat of valt bij de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitvoering van medebewindstaken.

In het panelgesprek met de raadsleden komt naar voren dat de ervaring van veel aanwezigen is dat zij te veel informatie krijgen, waardoor het lastig of zelfs onmogelijk is om uit die informatie te halen wat belangrijk is en wat niet.

In alle panelgesprekken wordt aangegeven dat de evaluaties die worden verricht op basis van de prestatie-indicatoren binnen de gemeente, op zichzelf niet geschikt worden geacht als basis voor de controlerende taak van de gemeenteraad. Er moet worden gezocht naar een manier om die informatie op een bruikbare, begrijpelijke en behapbare wijze aan de raad te verstrekken.

4.4.3 Sterke en zwakke punten van horizontale controle als alternatief voor interbestuurlijk toezicht

Tijdens de panelgesprekken zijn verschillende sterke en zwakke punten van de horizontale controle en verantwoording onder de aandacht gebracht.

In een panelgesprek met provinciale en gemeentelijke ambtenaren wordt als sterk punt aangegeven dat de horizontale controle minder afhankelijk wordt van incidenten als de raad op een proactieve manier wordt betrokken bij de uitvoering van medebewindstaken.

Er is een aantal praktische bezwaren genoemd.

- Eén inspectiedienst geeft aan dat bepaalde beleidsonderwerpen kleinschalig zijn en daardoor al snel ontsnappen aan de aandacht van de gemeenteraad.
- Raadsleden signaleren dat de status van een verantwoordingsdocument als 'ingekomen stuk' op de raadsagenda snel betekent dat er door de raad weinig aandacht aan besteed wordt. Dat wordt ongewenst geacht.
- In interviews met een ministerie, met een inspectiedienst en met een provinciale IBT-coördinator wordt aangegeven dat raadsleden over onvoldoende expertise beschikken om de details van de uitvoering van medebewindstaken goed te kunnen beoordelen. De kwaliteit van de controle hangt daarmee af van het betrokken raadslid. Dit wordt door betrokken ambtenaren uit gemeenten en door raadsleden herkend en onderschreven.

Naast deze praktische elementen zijn ook meer principiële kwesties te berde gebracht.

- In het panelgesprek met de gemeenteraadsleden en in de interviews met gemeentelijke ambtenaren wordt steeds onderstreept dat het de praktijk van de gemeenteraad was om op hoofdlijnen te controleren of het gemeentelijke beleid wordt nageleefd, en dat de raad zich in beginsel niet tot in detail bezighoudt met de uitvoering van een medebewindstaak. Dat wordt slechts anders als daar een concrete aanleiding voor bestaat (piepsysteem, incidenten). Dit lijkt niet goed aan te sluiten bij het technische karakter van het interbestuurlijk toezicht. Daarom vragen ambtenaren zich af of horizontale controle wel als 'eerstelijns toezicht' en daarmee als substituut beschouwd mag worden voor interbestuurlijk toezicht.
- In het panelgesprek met de raadsleden wordt naar voren gebracht dat de gemeenteraden zich bij hun controlerende taak concentreren op de jaarrekening en het jaarverslag. Daardoor ligt een relatief sterke nadruk op de financiële / begrotingscontrole. Op de vraag of de beleidsdoelen worden bereikt, ligt minder nadruk.
- In interviews met een ministerie en met een provinciale IBT-coördinator wordt de vrees geuit voor een belangenverstrengeling tussen de gemeenteraad en het college, omdat het college wordt gevormd uit de meerderheid in de gemeenteraad. Potentiële conflicten zouden daarom vaak over de

- bestuurlijke band opgelost, waardoor de democratische controle buiten spel komt te staan.
- Een provinciale IBT-coördinator wijst erop dat de horizontale controle minder effectief is als er belangen van de gemeente zelf bij de uitvoering van de medebewindstaak betrokken zijn. Een voorbeeld daarvan is de overdracht van taken aan Regionale uitvoeringsdiensten, waardoor banen van eigen personeel op de tocht komen te staan).

4.4.4 De rol van de toezichthouder bij horizontale controle

In de panelgesprekken met de provinciale ambtenaren en in de interviews met een gedeputeerde en met een provinciale IBT-coördinator komt naar voren dat een aantal provincies zich actief opstelt om de horizontale controle door de gemeenteraad op de uitvoering van enkele medebewindstaken te versterken. Zij proberen de raad in zijn controlerende taak te faciliteren door te wijzen op eventuele tekortkomingen en te stimuleren zich actief op te stellen.

Een voorbeeld daarvan zijn prestatie-indicatoren die in onderling overleg worden vastgesteld, zodat de informatie-uitvraag van de toezichthouder aansluit bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De stoplichtmethode is een ander voorbeeld. Daarbij wordt het oordeel van de provincie over de uitvoering van medebewindstaak aan de gemeente medegedeeld. Dat oordeel kan vervolgens een basis vormen voor de uitvoering van de controlerende taak door de gemeenteraad.

In een interview met een inspectiedienst wordt aangegeven dat de dienst er nadrukkelijk van heeft afgezien om zich te mengen in de manier waarop gemeenteraden de uitvoering van de desbetreffende medebewindstaak controleren.

Een bestuurder en provinciale ambtenaren in een van de panels wijzen op de ongemakkelijke combinatie van rollen die de provincie vervult in de richting van gemeenten: enerzijds adviseur, anderzijds toezichthouder. Dat kan naar verwachting lastige situaties opleveren.

4.5 Veranderingen in de systematiek van het interbestuurlijk toezicht

De Wet Rgt beoogt de systematiek van het interbestuurlijk toezicht in een aantal opzichten te veranderen. In de panelgesprekken en interviews is aan de orde geweest of en zo ja op welke wijze al iets merkbaar is van die veranderingen.

4.5.1 Vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht

In een panelgesprek met gemeentelijke en provinciale ambtenaren wordt aangegeven dat de Wet Rgt duidelijker maakt hoe het interbestuurlijk toezicht moet worden gestructureerd.

In de panelgesprekken met gemeentelijke en provinciale ambtenaren wordt ook aangegeven dat de Wet Rgt minder goed duidelijk maakt *waarop* gecontroleerd moet worden.

4.5.2 Terughoudendheid en vertrouwen

In de gesprekken wordt een aantal punten genoemd waarin de terughoudendheid van het nieuwe interbestuurlijk toezicht naar voren komt:

- In een interview met een inspectiedienst wordt gewezen op de omkering van de bewijslast als gevolg van de stoplichtmethode: de onder toezicht gestelde hoeft niet langer aan te tonen dat hij zijn taak goed uitvoert om interventie te voorkomen, maar de toezichthouder moet om te kunnen interveniëren aantonen dat die uitvoering niet goed gaat.
- In interviews met een provinciale IBT-coördinator en met een gemeentelijke ambtenaar wordt terughoudendheid gezien in de beperkte sturing van de beleidsvoering door de toezichthouder, waarbij uitsluitend wordt gecontroleerd of de juiste prioriteiten worden gesteld. Voor het overige

dient dat beleid als het referentiekader voor de beoordeling van de uitvoering van de medebewinds-
taak.

- Een gedeputeerde en een gemeenteraadslid geven aan dat terughoudendheid tot uitdrukking komt in het beperken van de systematische informatie-uitvraag tot documenten die de onder toezicht gestelde in algemene zin geacht wordt beschikbaar te hebben.
- Een provinciale IBT-coördinator en een gemeentelijke ambtenaar geven aan dat terughoudendheid kan worden bereikt door het beperken van het toezicht tot de vraag of bepaalde stukken beschikbaar zijn. Of de informatie ook klopt, wordt niet verder gecontroleerd.
- In een panelgesprek met gemeentelijke en provinciale ambtenaren wordt het ontbreken van een controle of de inhoud van de aangeleverde stukken in overeenstemming is met de werkelijkheid (reality-checks) als terughoudendheid gezien.
- Een gedeputeerde geeft aan dat terughoudendheid wordt gerealiseerd door het toezicht te baseren op het totaalbeeld over een gemeente en dus niet op prestaties op een enkel beleidsterrein.
- In interviews met een gedeputeerde en met een gemeenteraadslid wordt de mate van terughoudendheid gemeten aan de manier waarop de systematische informatie-uitvraag wordt voorgeschreven (verordening, bestuursovereenkomst of niets).

In interviews met een ministerie en met een provinciale IBT-coördinator wordt aangegeven dat de In interviews met een ministerie en met een provinciale IBT-coördinator wordt aangegeven dat de provincies worden gedwongen om hun interbestuurlijk toezicht te sober in te vullen, omdat hun daarvoor beperkte mankracht en middelen beschikbaar worden gesteld.

Waar het Rijk nog steeds optreedt, wordt dit door de provincies als ingrijpend ervaren. Ambtenaren uit provincies en gemeenten herkennen in dit gedrag niet de principes die ten grondslag liggen aan de Wet Rgt.

4.5.2 *Afname bestuurlijke drukte*

In interviews met een ministerie, met een gemeenteraadslid en met een gemeentelijke ambtenaar wordt aangegeven dat het contact met de toezichthouder is afgenomen en geformaliseerd. Er zijn minder persoonlijke contacten met de toezichthouders. De nadruk ligt nu op digitale informatie-uitwisseling.

In een interview met een gemeenteraadslid wordt aangegeven dat buiten het interbestuurlijk toezicht informele contacten tussen gemeentelijke en provinciale ambtenaren ontstaan, waarin overleg plaatsvindt op basis van gelijkwaardigheid. Dat wordt positief gewaardeerd.

In een panelgesprek met provinciale en gemeentelijke ambtenaren en in een interview met een gemeenteraadslid wordt erop gewezen dat het Rijk tot nu toe weinig werk lijkt te maken van wijzigingen van het interbestuurlijk toezicht door de provincies.

4.5.3 *Afname administratieve lasten*

- Uit een panelgesprek met provinciale en gemeentelijke ambtenaren en in een interview met een gedeputeerde blijkt dat enkele provincies het toezicht op de verschillende terreinen steeds meer samenbrengen en concentreren. Zo vindt de systematische informatie-uitvraag op alle terreinen steeds meer op één moment plaats. Dat wordt door gemeenten als een voordeel gezien. In een panelgesprek met provinciale en gemeentelijke ambtenaren en in een interview met een inspectiedienst komt bovendien naar voren dat binnen de organisatie van de desbetreffende toezichthouders een beweging te bespeuren is dat het toezicht steeds meer bijeengebracht wordt op één afdeling, of één bestuurder verantwoordelijk wordt gesteld voor het interbestuurlijk toezicht als geheel. Uit een interview met een gemeentelijke ambtenaar blijkt dat het ook binnen de gemeenten voorkomt dat één afdeling verantwoordelijk wordt gesteld voor alle systematische informatie-uitwisseling met de toezichthouder (concern & control). Dit alles kan leiden tot een afname van administratieve lasten.

- Een gedeputeerde wijst erop dat de administratieve lasten afnemen als de toezichthouder uitsluitend informatie opvraagt die de gemeenten in algemene zin geacht worden beschikbaar te hebben.
- In interviews met een gemeentelijke ambtenaar en met een gedeputeerde wordt ervoor gewaarschuwd dat de administratieve lasten kunnen toenemen als door de verschillende partijen andere prestatie-indicatoren worden gehanteerd.
- In een panelgesprek met provinciale en gemeentelijke ambtenaren wordt aangegeven dat de nadruk op de horizontale controle door de gemeenteraad door de gemeenten als een lastenverzwaring kan worden ervaren. Dat zou in theorie niet het geval moeten zijn, omdat het nu eenmaal de taak van de gemeenteraad is om B&W te controleren. Als reden voor dat gevoel wordt genoemd dat de gemeenteraad min of meer gestuurd wordt om zijn controlerende taak anders te verrichten dan hij uit eigen beweging zou doen, bijvoorbeeld een controle op basis van extern vastgestelde prestatie-indicatoren.

4.5.4 Nabijheid en enkelvoudigheid

In alle panelgesprekken en in interviews met gemeentelijke ambtenaren wordt gemeld dat gemeenten tot nu toe niet meer te maken hebben met het Rijk als toezichthouder op bepaalde terreinen van medebewind, waarop vroeger intensief contact bestond met rijksinspectiediensten.

In de panelgesprekken met provinciale en gemeentelijke ambtenaren, alsmede in interviews met een ministerie en met een gemeentelijke ambtenaar wordt aangegeven dat het verlies van het contact met de toezichthouders op rijksniveau door gemeenten ook als een nadeel wordt ervaren. Het professionele oordeel van de toezichthouder wordt gemist bij de gemeentelijke beleidsvoering. Dat speelt onder meer in het kader van wetswijzigingen, of bij een nieuwe decentralisatie van taken.

4.6 Neveneffecten

4.6.1 Formeler karakter interbestuurlijk toezicht

In interviews met een ministerie, met een gemeenteraadslid, en met een gemeentelijke ambtenaar wordt aangegeven dat het interbestuurlijk toezicht een formeler karakter heeft gekregen. Het vindt minder plaats op basis van persoonlijke contacten, en meer op basis van een uitwisseling van informatie. Het gemeenteraadslid noemt de stoplichtmethode als voorbeeld bij uitstek.

4.6.2 Meer gelijkwaardigheid tussen overheidslagen

Een gemeenteraadslid wijst erop dat met het verdwijnen van de verticale, specifieke toezichtrelaties tussen provinciale en gemeentelijke ambtenaren, ruimte is ontstaan voor meer horizontaal overleg tussen gemeenten en provincies op basis van gelijkwaardigheid.

In dit hoofdstuk hebben we laten zien hoe de praktijk van het interbestuurlijk zoal beleefd wordt in gemeenten en provincies. We illustreren de praktijk van het interbestuurlijk toezicht hierna nader aan de hand van twee voorbeelden: toezicht vanwege de Archiefwet en in het fysieke domein.

4.7 Voorbeeld: de Archiefwet en de Wet Rgt

4.7.1 Waarop en door wie wordt gecontroleerd?

De Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling vormen het wettelijk kader op het gebied van zorg en beheer van archieven van de overheid. Uit de wet vloeit voort dat de overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren en daarnaast de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden te verzorgen.¹⁵ De wet regelt de hoofdlijnen van het vereiste archiveringssysteem, het Besluit en de Regeling geven de meer inhoudelijke eisen. In Bijlage II bij de Regeling is één van de vereisten bijvoorbeeld dat de lijm van de zelfklevende etiketten een kleefkracht moet hebben van tenminste 400 N/m.¹⁶ De aangewezen zorgdraggers zijn belast met de zorg voor het archiefbeheer.¹⁷ De provincies (GS) houden toezicht op de naleving van de wet en regelgeving bij de gemeenten en dienen tevens in overeenstemming met de voorgeschreven archiveringssystemen te werken. Gemeenten dragen zorg voor de juiste archivering van de gemeentelijke archiefbescheiden. De gemeenteraad ziet toe op de naleving door de gemeentearchivaris (of gemeentesecretaris), die is aangesteld door het college van burgemeester en wethouders.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) heeft in overleg met diverse andere spelers op het gebied van de archiefregelgeving een handreiking opgesteld over de naleving van de archiefwetgeving en de eisen die daaruit voortvloeien voor gemeenten.¹⁸ In deze handreiking is een raamwerk van 'Kritische Prestatie Indicatoren' (hierna: KPI's) ontwikkeld.¹⁹ De VNG geeft aan dat de geformuleerde KPI's als het ware een samenvatting, een verheldering, zijn van de eisen die in de wet- en regelgeving aan gemeenten worden gesteld.²⁰ De gedachtegang is dat wanneer een gemeente voldoet aan de KPI's het in principe voldoet aan de wet- en regelgeving.²¹ Men moet de Handreiking zien als een niet-juridisch hulpmiddel, waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt waar gemeenten op dienen te letten om aan de Archiefwet- en regelgeving te voldoen. De archief KPI's toetsen op tien onderwerpen.²² Per onderwerp wordt een aantal vragen gesteld zoals bij KPI 3.1:

“Beschikt de gemeente over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van (te bewaren) archiefbescheiden, geordend overeenkomstig de ten tijde van de vorming van het archief daarvoor geldende ordeningsstructuur?”²³

De provincies hebben (via het IPO) in het kader van de Wet Rgt een aanvullend beleidskader voor interbestuurlijk archieftoezicht opgesteld.²⁴ Hierin zijn, omwille van de transparantie van het toezicht, de wettelijke verplichtingen uit de Archiefwet en -regelgeving vertaald naar 17 *toezichtcriteria*. Per criterium is aangegeven uit welke vorm van verwaarlozing op grond van de Archiefwetgeving zich

¹⁵ Art. 3 Aw.

¹⁶ Archiefregeling, Bijlage II, ICN-kwaliteitseis 15, onder 3. Kwaliteitseisen voor de zelfklevende etiketten, onder 2. Lijm.

¹⁷ Art. 1 sub d Aw.

¹⁸ [VNG Handreiking, Horizontale verantwoording ArchiefWet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren \(KPI's\), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013.](#)

¹⁹ VNG Handreiking, Horizontale verantwoording ArchiefWet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 7.

²⁰ VNG Handreiking, Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 13.

²¹ VNG Handreiking, Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 13.

²² VNG Handreiking, Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 12 en 13, en H3 p. 21 t/m 49.

²³ VNG Handreiking, Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 29.

²⁴ Zie hier het Aanvullend beleidskader interbestuurlijk archieftoezicht van Provincie Utrecht.

voordoeft en uit welke wetsartikelen het vereiste vloeit. Daarnaast wordt aangegeven welke informatie de toezichthouder op dit punt nodig heeft door verwijzing naar de KPI's waarin deze eisen zijn verwerkt. Tot slot wordt aangegeven welke vorm van ingrijpen door de toezichthouder bij dat onderdeel hoort. Toezichtcriteria 9 en 10 verwijzen bijvoorbeeld naar bovengenoemd KPI 3.1, deze KPI duidt de informatie die de toezichthouder nodig heeft om te kunnen oordelen over criteria 9, die als volgt luiden:

“De archieven, ongeacht hun vorm, zijn niet geordend en toegankelijk conform de Archiefwet- en regelgeving.” en “De authenticiteit en/of context van de archiefbescheiden is onvoldoende gewaarborgd; een samenhangend overzicht van archiefbescheiden, ongeacht hun vorm, ontbreekt; een metadataschema conform de Archiefregeling ontbreekt.”

Tussen het IPO en de VNG heeft hierover afstemming plaatsgevonden. Het aanvullend beleidskader veronderstelt de toepassing van de archief KPI's. Opvallend is dat de toezichtcriteria naar de meeste, maar niet naar alle, archief KPI's verwijzen.²⁵ Er is daarmee sprake van een grote overlap, maar blijktbaar zijn de aandachtspunten bij toezicht toch iets verschillend dat die bij de uitvoering.

Naast de KPI's en de toezichtcriteria kunnen archivariissen en andere betrokkenen (zoals de toezichthouders) met het instrument van [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) een beeld vormen hoe het bij een gemeente met de naleving van de archiefregelgeving is gesteld. Omwille van de omvang en de technische aard van de KPI's wordt echter slechts een selectie van tien KPI's gehanteerd om het beeld te bepalen op wsjg.nl.²⁶ Deze tien zogeheten *kernindicatoren* vervullen een voorwaardelijke rol voor andere de KPI's en zouden daarmee een goed beeld geven.²⁷ Ter illustratie: archief KPI 3.1 is hier dan kernindicator nr. 2.

4.7.2 Interbestuurlijk toezicht door provincies

Op gemeentelijk niveau legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad over de zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen.²⁸ Dit gebeurt met name via het toezenden van verslagen over het voldoen aan de archiefwet- en regelgeving die zijn opgesteld op basis van de KPI's. De VNG en het IPO hebben handreikingen geboden voor gemeenten en provincies om de gestelde (toezichts-)eisen inzichtelijk en begrijpelijker te maken en aan de hand daarvan tot juiste verslaglegging te komen. Gemeentearchivariissen kunnen de in de Handreiking van de VNG geformuleerde KPI's gebruiken om inhoudelijk na te gaan of voldaan wordt en het verslag te structureren. In een verslag dient (vlg. de VNG) op toegankelijke manier de situatie wat betreft de archieven en de informatiehuishouding te worden omschreven.

Gedeputeerde staten zien achteraf en meer terughoudend dan voorheen toe op de naleving door gemeenten. In de provinciale verordening kan de gemeente verplicht worden de KPI-verslagen aan gedeputeerde staten te versturen. Hetzelfde kan overigens ook door de gemeente zelf in de gemeenteverordening geregeld worden. Belangrijk is dat de provincies aan de hand van de reeds voor de horizontale verantwoording opgestelde KPI-verslagen, eventueel aangevuld met andere informatie, het toezicht kunnen uitoefenen. De toezichtcriteria uit het aanvullend beleidskader worden gebruikt bij de beoordeling van de ontvangen informatie.

²⁵ Op de uitvoering van vragen onder o.a. archief KPI's elementen 9 (rampen, calamiteiten en veiligheid) en 10 (middelen en mensen) wordt in de toezichtscriteria niet ingegaan.

²⁶ VNG Handreiking, Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 50.

²⁷ VNG Handreiking, Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie april 2013, p. 50.

²⁸ Gemeentelijke verordeningen m.b.t. verstrekking van systematische informatie en m.b.t. Archivering (mede) ten uitvoering van de toezichtverplichting art. 32 lid 2 Aw (Archiefverordeningen).

De provinciale toezichthouders hebben de mogelijkheid om, naast het toezicht op grond van de ontvangen systematische informatie-uitwisseling, tevens door middel van *realitychecks* (steekproeven) en op andere wijze ontvangen signalen informatie verzamelen voor de uitoefening van het toezicht.²⁹

4.8 Voorbeeld: effecten van de Wet Rgt in het fysieke domein

4.8.1 Inleiding

Het fysieke domein omvat de beleidsterreinen die met de fysieke leefomgeving te maken hebben: ruimtelijke ordening, milieubeheer, natuurbescherming, waterbeheer, bouwen et cetera. De relaties tussen verschillende bestuurslagen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) zijn op dit terrein talrijk en zeer gevarieerd. Voor verschillende deelreinen bestaan verschillende systemen van regels en gewoonten. Bovendien bestaan in dit domein vele bijzondere bevoegdheden voor provincie en rijk om sturend of corrigerend op te treden richting gemeenten. Voorbeelden uit de wet ruimtelijke ordening zijn de provinciale verordeningen en het nationale Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, de aanwijzingen (proactief en reactief) en het inpassingsplan. Voorbeelden uit de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn de verklaring van geen bedenkingen (in het kader van de vergunningverlening) en de vordering tot handhaving met een daaraan gekoppelde bevoegdheid tot indeplaatsstelling door de minister. Deze bijzondere bevoegdheden nemen niet weg dat het generieke toezichtsinstrumentarium ook in het fysieke domein kan worden toegepast. De bedoelingen van de Wet Rgt om de praktijken van informatie-uitwisseling, oordeelsvorming en interventie te veranderen, zijn eveneens op het fysieke domein gericht.

Aan de hand van vijf interviews wordt hier geïllustreerd welke effecten de Wet Rgt zoal heeft gehad in het fysieke domein. Een belangrijke actor in dit domein zijn de gemeenten (twee interviews). Op hen wordt toezicht gehouden door de provincie (een interview) en op rijksniveau spelen de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) (een interview) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (een interview) een rol in het toezicht.

4.8.2 Teamleider toezicht en handhaving in het fysieke domein Gemeente A

Het toezicht en de handhaving in het fysieke domein is binnen de gemeente gebaseerd op een uitvoeringsprogramma dat in de jaren 2010/11 door de gemeenteraad heeft vastgesteld. Het college van B&W is belast met de uitvoering van dit programma, de gemeenteraad controleert op hoofdlijnen of het handhavingsbeleid wordt gevolgd. De raad houdt zich dus niet bezig met gedetailleerde controle op de handhaving door B&W.

Met de invoering van de Wet Rgt is het toezicht van de voormalige VROM-inspectie (thans: de ILT), komen te vervallen. De VROM-inspectie verrichtte voorheen 'audits', waarbij gedurende een aantal dagen het toezicht en de handhaving op gemeentelijk niveau in detail werden doorgenomen. Op basis van de audit werden witte en zwarte ballen uitgedeeld, waarmee werd aangegeven welke aspecten goed verliepen, en welke aspecten verbetering behoeften. Met het wegvallen van het toezicht van de VROM-inspectie, is ook het contact met het ministerie van Infrastructuur en Milieu verloren gegaan. Dat contact was waardevol, omdat in aanloop naar nieuwe wetswijzigingen al overleg kon worden gevoerd en om inhoudelijke adviezen kon worden gevraagd. Dat was met name van belang voor het vaststellen van een meerjarenprogramma.

²⁹ Op grond van art.124e Gemw, Aanvullend beleidskader interbestuurlijk archieftoezicht, p. 7, VNG Handreiking, Horizontale verantwoording ArchiefWet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), Tweede, Geactualiseerde versie April 2013, p. 10.

Nu wordt het toezicht verricht door de provincie. Dat toezicht neemt de vorm aan van een interview dat een middag in beslag neemt, en waarin wordt gecontroleerd of de gemeentelijke praktijk in overeenstemming is met het door de gemeente gevoerde beleid. Het toezichts- en handhavingsbeleid, dat door de gemeente zelf wordt vormgegeven, dient dus als het referentiekader voor de beoordeling van het toezicht. Om de controle te kunnen uitvoeren worden gedurende de interviews verschillende documenten opgevraagd. Van het resultaat van de provinciale controle wordt een verslag vastgesteld en toegezonden aan de gemeente, dat ook beschikbaar is voor de gemeenteraad.

4.8.3 Teamleider Ruimtelijke ordening Gemeente B

De Wet Rgt heeft geen verandering gebracht in de manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de ruimtelijke besluitvorming in de gemeente B. De manier waarop de horizontale controle wordt uitgeoefend, is dus gewijzigd.

De provinciale controle op de ruimtelijke besluitvorming heeft wel een verandering ondergaan. Die verandering wordt door de geïnterviewde ambtenaar echter toegeschreven aan de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008, en niet aan de inwerkingtreding van de Wet Rgt. Tot 2008 moest ieder bestemmingsplan afzonderlijk worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Dat goedkeuringsvereiste is in 2008 vervallen. De provincie is sindsdien aangewezen op andere instrumenten om het gemeentelijke beleid te sturen, met name met behulp van de provinciale ruimtelijke verordening en de (reactieve) aanwijzingsbevoegdheid.

Er vindt tegenwoordig geen structurele informatie-uitwisseling plaats over de doorwerking van het provinciale beleid in de volle breedte. Wel vindt onderlinge afstemming plaats over grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen die in de gemeente worden voorzien. Dat gebeurt in ieder geval in een halfjaarlijks overleg tussen de gemeente en de consultants van de provincie. Maar de gemeente licht de provincie ook uit eigen beweging in als zij van plan is een grootschalige ontwikkeling te realiseren. In algemene zin valt op dat het toezicht een formeler karakter heeft gekregen. Het vindt minder plaats op basis van overleg tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde, en meer op basis de uitwisseling van informatie en documenten.

Bij de vormgeving van een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente valt op dat de provincie op redelijke afstand blijft. Op de schriftelijke stukken die naar de provincie zijn gezonden, zoals het voorontwerp van het plan, volgt slechts een korte, instemmende reactie. Dit contrasteert met de manier waarop het waterschap en Rijkswaterstaat zich mengen in de procedure. Zij stellen zich actief-kritisch op en leveren inhoudelijke input.

De provincie heeft wel een actief-sturende rol waar het de verwezenlijking van provinciale beleidsdoelstellingen betreft. Een voorbeeld daarvan is het bereiken van het opwekken van een gesteld aantal megawatt duurzame energie in de regio. De gemeente B werkt in dit kader vrijwillig mee door het plaatsen van een aantal windturbines op een bedrijventerrein. Daarover is onder meer een overeenkomst gesloten met de provincie. Maar voor een buurgemeente die niet mee wilde werken heeft de provincie een inpassingsplan vastgesteld dat de bouw van windturbines mogelijk maakt.

4.8.4 IBT-coördinator provincie X

De IBT-coördinator geeft aan dat de provincie zich momenteel voornamelijk bezighoudt met een actief ondersteunende rol bij de gemeentelijke implementatie van de criteria die worden gesteld in de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH) die in de nabije toekomst in werking zal treden. Deze actief-ondersteunende rol van de provincie wordt nodig geacht, omdat wordt gevreesd dat die implementatie anders niet van de grond komt.

Het toezicht op de implementatie van de criteria die worden gesteld in de Wet VTH vindt plaats op basis van een zelfevaluatietool, die het Rijk, het IPO en de VNG gezamenlijk hebben ontwikkeld. De gemeenten kunnen met deze tool zelf beoordelen of zij aan de criteria voldoen. Is dat niet het geval,

dan dient er een verbeterplan te worden opgesteld. De zelfevaluatietool werkt met tal van indicatoren, bijvoorbeeld of 2/3 van de tijd aan bepaalde werkzaamheden worden besteed, en of aan bepaalde kwaliteitseisen worden voldaan (zijn de juiste cursussen gevolgd?). Het gaat voornamelijk om een beoordelen van de mensen en de middelen die op gemeentelijk niveau beschikbaar zijn. Het gebruik van de zelfevaluatietool resulteert in een dashboard, waarin met stoplichten wordt aangegeven of aan de gestelde criteria wordt voldaan.

Voor het overige staat het interbestuurlijk toezicht dat door de provincie wordt verricht binnen het fysieke domein op een laag pitje. Er wordt momenteel bijvoorbeeld geen extra informatie uitgevraagd over de kwaliteit van de vergunningverlening. Bovendien zal het interbestuurlijk toezicht na de implementatie van de criteria uit de Wet VTH soberder worden ingericht dan voorheen. Dat betekent dat zal worden nagegaan of de gemeente alle wettelijk voorgeschreven stukken beschikbaar heeft, en of de juiste prioriteiten worden gesteld in het gemeentelijke beleid. De verdere uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt in beginsel niet gecontroleerd, behalve als daar een concrete aanleiding voor is (piepsysteem). De IBT-coördinator geeft aan dat de provincie ook wel gedwongen wordt tot een soberder toezicht, omdat zij simpelweg onvoldoende mankracht en middelen beschikbaar zijn voor een meer inhoudelijk toezicht. Met 1 fte is het fysiek onmogelijk om de uitvoering van de medebewindstaken van alle gemeenten binnen de provincie op alle terreinen van het fysieke domein inhoudelijk te controleren.

Het generieke toezichtsinstrumentarium (schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling) wordt vrijwel nooit toegepast. Dat heeft er mee te maken dat men elkaar niet graag de maat neemt. Veelal worden voorkomende problemen daarom bestuurlijk opgelost.

4.8.5 De Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT)

Nog voor de inwerkingtreding van de Wet Rgt heeft binnen de ILT een heroriëntatie plaatsgevonden op het interbestuurlijk toezicht dat door de inspectie wordt uitgeoefend. Die heroriëntatie is mede ingegeven door een reorganisatie van de inspectiedienst, waarbij het aantal fte dat beschikbaar is voor het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht is teruggedrongen. Een en ander heeft ertoe geleid dat de interbestuurlijk toezichtstaak grotendeels verdwenen is. Als de voornaamste resterende taken van de ILT in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT) worden genoemd het toezicht op de doorwerking van nationale ruimtelijke belangen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Milieu en het adviseren en toezien op de vergunningverlening met het oog op het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO, zware industrie).

Hoewel de rol van de ILT op het gebied van de ruimtelijke ordening op zich helder is, is de invulling van de taken van de ILT vager. Er is nergens uitdrukkelijk aangegeven op welke wijze het interbestuurlijk toezicht moet worden uitgevoerd. De ILT heeft dat zelf vormgegeven.

Er is gekozen om bij het toezicht meer terughoudendheid te betrachten dan in het verleden. Vroeger werd nog wel eens geadviseerd over bijkomende zaken, nu ligt de focus geheel op de taken die de regelgeving aan de ILT geeft. Bovendien houdt de ILT strikt de hand aan de uitgangspunten van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht. Zo is het toezicht op de ruimtelijke besluitvorming op gemeentelijk niveau volledig losgelaten met het oog op de beginselen van nabijheid en enkelvoudigheid van toezicht. De inspectie houdt alleen nog maar toezicht op provincies. Er wordt uitsluitend toegezien of de wettelijke normen, zoals de voorschriften uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), door de provincies worden nageleefd. Daarbij wordt getracht die normen zo letterlijk mogelijk te handhaven. Interpretatie van ruime voorschriften wordt gezien als een taak voor het Ministerie van I&M, dat immers de verantwoordelijkheid draagt voor het beleid. De ILT dringt er niet bij provincies op aan om toe te zien op de naleving van het Barro op gemeentelijk niveau. Tussen het ministerie en de ILT zijn hier echter geen afspraken over gemaakt en er vindt evenmin overleg over plaats

4.8.6 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

De geïnterviewde rijksambtenaar is betrokken bij het beoordelen van de verzoeken die bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu binnenkomen om een ruimtelijk besluit te vernietigen. Opvallend is dat dergelijke verzoeken niet afkomstig zijn van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (de ILT, belast met het interbestuurlijk toezicht op de doorwerking van het rijksbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening), en er evenmin sprake is van initiatieven van het ministerie zelf. De verzoeken worden gedaan door gedeputeerde staten en door burgers. Eenmaal is een verzoek gedaan door een burgemeester naar aanleiding van een omgevingsvergunning die is verleend door burgemeester en wethouders. Blijkbaar wordt vernietiging gezien als een regulier middel voor conflictoplossing: een verzoek wordt ingediend als partijen het niet eens kunnen worden. Ook komt het voor dat een verzoek tot vernietiging wordt ingediend als de fase om in bezwaar of beroep te gaan voorbij is (beroep bij de bestuursrechter is mogelijk binnen zes weken nadat het besluit is bekendgemaakt).

De geïnterviewde rijksambtenaar geeft aan dat het beleidskader schorsing en vernietiging geen inhoudelijke houvast biedt bij het beoordelen van een verzoek tot vernietiging. Bij die beoordelingen wordt een zekere terughoudendheid betracht. Er volgt, zo blijkt uit het gesprek met de rijksambtenaar, in beginsel geen voordracht tot vernietiging als tegen een ruimtelijk besluit beroep heeft opengestaan of als de inwerkingtreding van dat besluit kon worden voorkomen door het geven van een reactieve aanwijzing. Ook wordt uitgegaan van een gelijkwaardigheid van partijen. De stem van de provincie weegt dus niet zwaarder dan die van andere partijen, hoewel dit wel in het beleidskader staat.

5. Conclusies

5.1 Het karakter en de bruikbaarheid van de resultaten

Deze tussenmeting is erop gericht in beeld te brengen wat de eerste ervaringen met de Wet Rgt zijn. Het gaat om een algemene indruk over het interbestuurlijk toezicht, circa twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet. De herziening van het interbestuurlijk toezicht is complexe materie. De eerste ervaringen zijn nog betrekkelijk pril. Vaak hebben betrokkenen zich nog geen beeld kunnen vormen. Ervaringen van de respondenten (op de enquête) en de geïnterviewden (in het kwalitatieve onderzoek) lopen op veel punten sterk uiteen. In de praktijk blijken de verschillende actoren nog zoekende te zijn naar goede manieren om met de implicaties van de Wet Rgt om te gaan.

Bij deze stand van zaken is het onvermijdelijk dat de resultaten van de tussenmeting tal van vragen oproepen, vooral daar waar de ervaringen van verschillende respondenten en geïnterviewden allerlei verschillen vertonen. De resultaten laten zich daarom niet zonder meer generaliseren.

Dat neemt niet weg dat er een aantal opvallende ervaringen van betrokkenen bij de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht aan het licht zijn gekomen die de aandacht verdienen, juist *omdat* zij vragen oproepen over de werking van het herziene stelsel.

Voor de verdere monitoring en bestudering van de werking en effecten van de Wet Rgt kunnen de resultaten van deze tussenmeting aanknopingspunten bieden.

5.2 Thematische samenvatting

In deze paragraaf worden de bevindingen samengevat aan de hand van twee centrale thema's, die cruciaal zijn voor de doelstellingen van de Wet Rgt. Deze thema's zijn de volgende.

Vertrouwen in verantwoording en controle:

Vertrouwen in de decentrale wettelijke taakuitoefening en de controlerende rol van gemeenteraden en provinciale staten is een uitgangspunt achter de Wet Rgt. Als meer nadruk wordt gelegd op de horizontale verantwoording kan het interbestuurlijk toezicht sober en op afstand plaatsvinden.

Eenvoudig en effectief toezichtstelsel:

- Specifieke toezichtbepalingen zijn, zoveel als mogelijk, geschrappt uit sectorale wetten ten gunste van de generieke toezichtinstrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, die niet meer uitsluitend als ultimum remedium worden ingezet.
- De positie en rol van de interbestuurlijk toezichthouder worden benaderd vanuit de gedachte dat het interbestuurlijk toezicht belegd moet zijn bij de naastbij gelegen 'hogere' bestuurslaag, tenzij deze naastgelegen 'hogere' bestuurslaag op dit terrein geen taken heeft en dientengevolge niet over de benodigde expertise beschikt om als interbestuurlijk toezichthouder op te treden.

Van deze cruciale thema's geven wij aan wat hoofdlijnen van de bevindingen zijn. Deze worden gevolgd door de belangrijkste conclusies op een aantal andere thema's die relevant zijn voor het stelsel van interbestuurlijk toezicht.

Vertrouwen in verantwoording

Een centrale veronderstelling van de Wet Rgt is dat met een goede werking van de horizontale verantwoording het interbestuurlijk toezicht sober en op afstand kan plaatsvinden. In de tussenmeting

zijn de volgende ervaringen opgetekend over de effecten van de Wet Rgt op de decentrale horizontale controle en verantwoording.

- Betrokkenen uit onder toezicht staande gemeenten en provincies zijn positiever over vertrouwen als realistisch uitgangspunt, dan betrokkenen in een toezichthoudende rol.
- Horizontale controle en horizontale verantwoording zijn niet zo ver op orde als wenselijk wordt geacht voor het goed functioneren van het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op basis van de Wet Rgt. De horizontale controle en verantwoording verlopen met hindernissen. Gemeenteraadsleden zijn er maar zeer beperkt van op de hoogte dat hun rol met de komst van de Wet Rgt geacht wordt te zijn veranderd, dat wil zeggen dat hun controlerende taak een verzwaarde betekenis heeft gekregen. Raadsleden kunnen vaak moeilijk effectief controle uitoefenen over onderwerpen waarvoor technische en/of juridische kennis noodzakelijk is, omdat zij die kennis vaak niet hebben. In de oude situatie, waarin specifiek toezicht werd gehouden door een professionele toezichthouder, kon het raadslid vertrouwen op die kennis van de toezichthouder. Bestuurders en ambtenaren van gemeenten zijn positiever over de kwaliteit van de horizontale verantwoording en controle dan hun collega's bij de toezichthoudende provincie. Informatieverschaffing aan de raad is vaak te omvangrijk en te complex. Raadsleden voelen zich daardoor belemmerd in de uitoefening van hun controlerende taak.
- Voor raadsleden en statenleden zijn incidenten vaak een belangrijker *trigger* dan de formele, systematische rapportages.

Eenvoudig en effectief toezichtstelsel

De Wet Rgt maakt duidelijker *hoe* het interbestuurlijk toezicht moet worden uitgeoefend (m.n. de informatie-uitwisseling en de interventieladder). De Wet Rgt maakt minder goed duidelijk *waarop* gecontroleerd moet worden (verschillende prestatie-indicatoren). De ruimte die de Wet Rgt biedt voor eigen invulling op het niveau van de provinciale toezichthouder is voor sommigen zeer welkom. Bij anderen leidt deze tot 'pleinvrees' of tot onvrede over ontstane verschillen.

De terughoudendheid van het toezicht wordt op verschillende manieren zichtbaar. Opvallende manieren zijn:

- het baseren van toezicht op een totaalbeeld of op beleid zonder op individuele gevallen in te gaan
- een beperking tot toezicht op het voorhanden zijn van bepaalde stukken zonder op de inhoud in te gaan
- het achterwege laten van controle of de inhoud van de stukken in overeenstemming is met de werkelijkheid (reality-checks).

Hierbij moet aangetekend worden dat in de meeste provincies de praktijk bestaat van de algemene periodieke informatieverzameling, die deels aangevuld is met nadere informatieverzoeken van de provincie bovenop de wettelijke verplichtingen.

Eenvoud en effectiviteit kunnen zijn gediend met een risicogerichte aanpak van het toezicht. De criteria voor risicobepaling zijn meestal geformuleerd in termen van te leveren inspanningen en/of procedurele vereisten. Een enkele provincie formuleert deze in termen van ongewenste maatschappelijke effecten.

Interbestuurlijk toezicht vanuit het Rijk is tot nu toe weinig zichtbaar voor onder toezicht staande bestuursorganen. Dat kan terug te voeren zijn op verschillende oorzaken. Mogelijk is het Rijk bewust teruggetreden, of worden de activiteiten niet als zodanig benoemd of herkend door het Rijk, of door de onder toezicht staande bestuursorganen.

Op rijksniveau blijkt dat er verschillende inzichten en een aantal onduidelijkheden bestaan over de manier waarop de toezichthouder zijn taak moet invullen. Hier leven wezenlijke vragen over de te gebruiken informatie, prestatie-indicatoren en de betekenis van systeemverantwoordelijkheid.

De interventieladder

De reikwijdte van het begrip 'interventieladder' wordt op twee manieren uitgelegd.

In de *smalle* opvatting van het concept 'interventieladder' worden de reguliere, structurele informatieverzameling en ambtelijk overleg daarover niet beschouwd als onderdeel van de interventieladder. Van de interventieladder wordt in deze uitleg pas gesproken als de toezichthouder overweegt om een juridisch interventie-instrument te gaan gebruiken. Vanaf dat moment wordt de interventieladder vanaf de onderste trede beklommen, toegespitst op de concrete situatie.

In de *brede* opvatting van het concept worden de structurele informatieverzameling en ambtelijk overleg aangemerkt als de eerste treden op de interventieladder.

Uit de tussenmeting blijkt dat de meeste respondenten en geïnterviewden de smalle uitleg hanteren. Zij antwoorden dan ook dat van de interventieladder zelden of nooit gebruik is gemaakt. Dit laat onverlet dat er structurele informatie-uitwisseling en overleg plaatsvinden.

Van de interventieladder gaat een preventieve, sturende werking uit. In de fase(n) van informatie-uitwisseling en overleg proberen onder toezicht staande gemeenten en provincies zoveel als mogelijk te voorkomen dat een van de juridische instrumenten moet worden ingezet. In de smalle uitleg betekent dit dat de interventieladder zelden wordt gebruikt. In de brede uitleg betekent het dat van de interventieladder vaak alleen de eerste paar treden (informatie en overleg) worden gebruikt.

Risicobenadering

Rapportages die gemeenten opstellen zijn een belangrijke bron van informatie voor de toezichthouder. De rapportages leggen de basis voor de beoordeling van risico's, waarvoor veelal de 'stoplichtmethode' (zo genoemd naar de kleuren groen, oranje en rood die duiden op een bepaald oordeel over de betreffende wettelijke taakuitoefening) wordt gebruikt. Negen van de twaalf provincies werken met een classificatie voor risico's in de vorm van de stoplichtmethode of een andere driedeling, gebaseerd op concreet aangegeven criteria. Deze worden vooraf kenbaar gemaakt. Voor gemeenten wordt hiermee duidelijk welke normen de provincie aanlegt. Deze methode kan faciliterend werken voor de horizontale controle en verantwoording in de gemeenteraden.

Het werken met prestatie-indicatoren

Het werken met prestatie-indicatoren in het kader van interbestuurlijk toezicht laat dezelfde uiteenlopende effecten zien als elders waar met dit instrument gewerkt wordt.

- De eenvoud is aantrekkelijk.
- De prestatie-indicatoren leiden tot bewustwording van het eigen handelen van de onder toezicht staande.
- Ze doen geen recht aan wat er 'echt' gebeurt; kwalitatieve informatie wordt gemist.
- Onder toezicht staande bestuursorganen gaan zich richten op de aspecten waarop in het bijzonder toegezien wordt (aspecten die als risico beschouwd worden), terwijl de bestuursorganen zelf andere dingen wellicht belangrijker vinden.

In de praktijk bestaat bij velen op dit moment behoefte aan prestatie-indicatoren die bruikbaar zijn voor zowel de gemeenteraad, als voor de provinciale toezichthouder, als voor [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Een mogelijk obstakel voor de ontwikkeling van dergelijke indicatoren is dat iedere provincie zijn toezichtstaak anders invult. En dat geldt ook voor gemeenteraden.

De website www.waarstaatjegemeente.nl functioneert op dit moment voor interbestuurlijk toezicht suboptimaal, met name als gevolg van de keuze van de indicatoren waarover informatie gevraagd wordt en omdat niet alle gemeenten meedoen aan deze voorziening.

Nemen de administratieve lasten en bestuurlijke drukte af?

De gehoopte afname heeft zich nog niet aantoonbaar afgetekend. Verklaring daarvoor kan gelegen zijn in het feit dat partijen tijd nodig hebben om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. Als de cyclus een aantal malen doorlopen is, ontstaan nieuwe routines.

Op een aantal plaatsen wordt melding gemaakt van een formalisering van de toezichtrelaties. Dat komt dan bijvoorbeeld doordat de toezichthouder minder dan voorheen meedenkt met de onder toezicht gestelde of minder adviserend optreedt. Op sommige andere plaatsen wordt juist melding gemaakt van informelere relaties tussen gemeenten en provincies. Die informelere relaties worden positief gewaardeerd bij gemeenten.

De Wet Rgt maakt het mogelijk om het interbestuurlijk toezicht te concentreren. Dat kan bijvoorbeeld door één organisatieonderdeel (bijvoorbeeld een afdeling) in het leven te roepen dat met dat toezicht wordt belast, door één bestuurder aan te wijzen die voor het toezicht verantwoordelijk is en door de systematische informatie-uitvraag op verschillende terreinen zo veel mogelijk op hetzelfde moment te doen. Door dergelijke vormen van concentratie kunnen de administratieve lasten afnemen. Tegelijk is het zo dat coördinatie ook leidt tot meer inspanningen om tot afstemming te komen. Er is minder handelingsvrijheid voor afdelingen of individuele bestuurders.

De administratieve lasten nemen af als de toezichthouder uitsluitend reeds bestaande documenten opvraagt, en de onder toezicht gestelde dus niet verzoekt aanvullende informatie te verzamelen.

De administratieve lasten nemen toe voor de onder toezicht gestelde als er door verschillende partijen (toezichthouder, waarstaatjegemeente.nl) verschillende indicatoren worden gehanteerd, omdat dan ook verschillende rapportages moeten worden opgesteld.

De nadruk op de horizontale controle kan door de gemeenteraad als een lastenverzwaring worden ervaren, omdat de raad gedwongen wordt zijn controlerende taak anders vorm te geven. De raad moet zich nadrukkelijker dan voorheen uitspreken over de kwaliteit van de uitvoering van medebewindstaken. En moet dat, voor zover ze zich baseert op waarstaatjegemeente.nl of de informatiewensen van de provincie, bovendien doen aan de hand van indicatoren die de raad niet altijd zelf heeft vormgegeven.

5.3 De drie hoofdvragen: balans

De bevindingen uit de tussenmeting Interbestuurlijk toezicht laten een divers beeld zien. De hoofdvragen laten zich dus niet enkelvoudig beantwoorden. We beantwoorden daarom elk van de vragen zowel vanuit het perspectief van 'het glas is halfvol' als 'het glas is halfleeg'. Tegenover elke conclusie 'enerzijds' staat een 'anderzijds'.

Bij deze concluderende opmerkingen wordt weer aangetekend dat dit onderzoek gericht was op het verkrijgen van een algemeen beeld hoe het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht zoal in de praktijk vorm krijgt twee jaar na invoering van de Wet Rgt. Het biedt dus geen representatief beeld. Het ene noch het andere perspectief kan gegeneraliseerd worden. Ze zijn beide een realistisch beeld van de veelkleurige werkelijkheid van het interbestuurlijk toezicht anno 2014.

5.3.1 Het nieuwe interbestuurlijk toezicht krijgt vorm

De ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht krijgt gestaag vorm, en wel in de geest van de uitgangspunten van de Wet Rgt.

Twee jaar na de inwerkingtreding is meer dan de helft van de respondenten op de hoogte van de Wet Rgt. Van deze personen is een derde goed bekend met de wijzigingen.

1. Hoe vullen de provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in?

Provincies hebben hun nieuwe rol in het interbestuurlijk toezicht voortvarend ter hand genomen. De provincies hebben zich gebogen over de veranderingen die de wet met zich mee brengt en hebben een bewuste keuze gemaakt voor de invulling die zij passend vinden. De beleidslijnen zijn verwoord in beleidsnota's en uitvoeringsplannen. Alle provincies laten zich leiden door de uitgangspunten van het nieuwe interbestuurlijk toezicht: enkelvoudig, nabij, selectief, samenwerkend, proportioneel, risicogericht, terughoudend.

Er zijn convenanten en verordeningen opgesteld, die de informatiestroom reguleren. Daarin wordt vooraf duidelijk gemaakt welke informatie de provincie wil ontvangen, in welk kader dat het geval is. Hoe de informatie in eerste aanleg beoordeeld wordt, is vooraf bekend gemaakt.

Provincies maken eveneens duidelijk wanneer er sprake is van het gaan hanteren van de stappen in de interventieladders. De overgang naar de volgende trede wordt gemarkeerd. De intenties zijn er in eerste aanleg op gericht om in het ambtelijk traject, dus de stappen 1 – 3, tot toereikende afspraken over te nemen maatregelen te komen. De interventieladders hebben een positieve uitwerking op normconform gedrag.

Het vertrouwensbeginsel wordt als principe onderschreven. Naar het oordeel van de respondenten vanuit provincies is in circa een kwart van de gemeenten de horizontale verantwoording en horizontale controle al voldoende op orde.

Het interbestuurlijk toezicht leidt tot andere verhoudingen met de gemeenten. Er wordt in een eerder stadium overlegd, met de intentie om er samen uit te komen.

Binnen de organisatie is aandacht voor interbestuurlijk toezicht verankerd. Alle provincies hebben een IBT-coördinator, al dan niet als onderdeel van een afdeling die speciaal met interbestuurlijk toezichtbelast is. Veel provincies zijn erop gericht van elkaar te leren. Het overleg van provinciale IBT-coördinatoren biedt een platform voor informatie-uitwisseling en afstemming.

Enkele provincies hebben inmiddels initiatieven genomen om de praktijk van interbestuurlijk toezicht in hun provincie te evalueren. Dat getuigt van actieve aandacht.

Binnen het Rijk heeft een aantal organisaties de werkwijzen aangepast als gevolg van het nieuwe interbestuurlijk toezicht. Een van de voorkomende reacties is beperking tot systeemtoezicht.

2. Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het bestuurlijk toezicht?

Er is bij gemeenten alom waardering voor het vertrouwensbeginsel als schragend principe van interbestuurlijk toezicht.

Veel gemeenten zijn te spreken over de grotere duidelijkheid omtrent de informatie die aan de provincie moet worden aangeleverd en over de beperking door provincies van de gevraagde informatie. Als provincies vooraf de normen kenbaar maken wordt dat gewaardeerd, omdat gemeenten dan weten waar ze aan toe zijn.

De ervaringen met de interventieladder blijven beperkt tot de eerste treden. Provincie en gemeenten delen de intentie om er in het ambtelijk traject samen uit te komen.

In veel gemeenten vormt interbestuurlijk toezicht een impuls voor het verbeteren van de horizontale verantwoording en van de horizontale controle. Raadsleden signaleren dat het college hen van betere informatie voorziet. Veel raadsleden zijn zich bewust van de noodzaak om beter inzicht te hebben in risico's die verbonden zijn aan de medebewindstaken.

In de nieuwe verhoudingen die het interbestuurlijk toezicht kenmerken, is nog nauwelijks sprake geweest van daadwerkelijke inzet van de generieke instrumenten.

Naar de ervaring van de ondervraagde personen in de interviews en de enquête is het Rijk in de hoedanigheid van interbestuurlijk toezichthouder op veel terreinen niet prominent aanwezig. Dit neemt

niet weg dat op sommige terreinen, bijvoorbeeld de regulering van de kinderopvang, het Rijk wel degelijk een actieve rol als toezichthouder speelt.³⁰

3. Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?

Door de betere afstemming van informatiestromen wordt informatie bij gemeenten minder vaak dubbel opgevraagd. Door standaardisatie van de informatiestromen kunnen gemeenten gerichter rapporteren. Voor de provincie is het verwerken ervan eenvoudiger. De website www.waarstaatjegemeente.nl draagt daar ook aan bij.

Naar de beleving van veel gemeenten en provincies neemt de bestuurlijke drukte af.

Veel gemeenteraadsleden achten zich voldoende in staat om de verzwaarde taak te verrichten.

5.3.2 Het nieuwe interbestuurlijk toezicht is nog niet volwassen

Twee jaar na inwerkingtreding van de Wet RGT is minder dan de helft van de respondenten op de hoogte van het bestaan van de Wet Rgt. Onder de respondenten die aangeven er wel van te weten is het kennisniveau van de exacte inhoud van het herziene interbestuurlijk toezicht zeer matig te noemen.

1. Hoe vullen de provincies en het Rijk het interbestuurlijk toezicht in?

Slechts enkele provincies volstaan met het in ontvangst nemen van de informatie die gemeenten krachtens wettelijke bepalingen in medebewindswetten moeten aanleveren. De meeste provincies vragen, ondanks het uitgangspunt van vertrouwen, standaard extra informatie op in het kader van algemene periodieke informatieverzameling.

Rond de informatieverzameling is sprake van formalisering. Nadrukkelijk is door de provincie bepaald over welke onderwerpen informatie moet worden aangeleverd, en dat moet dan vaak in de vorm van meetbare eenheden.

In veel gevallen zijn er drie partijen die elk hun eigen indicatoren hanteren voor het verzamelen en beoordelen van informatie over de in medebewind uitgevoerde taken: provincie, raad en www.waarstaatjegemeente.nl. Dat vergt veel dubbel werk en leidt tot verwarring.

Er is sprake van variatie in de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht vorm gegeven wordt.

De horizontale verantwoording en horizontale controle in de meeste gemeenten is in de ogen van de respondenten vanuit provincies onvoldoende toereikend om al te kunnen volstaan met sober en selectief toezicht door de provincie. Toezicht op medebewindstaken vergt behoorlijk gedetailleerde inhoudelijke expertise, die niet verwacht kan worden van raadsleden.

Het vernieuwde interbestuurlijk toezicht kan provincies in een ongemakkelijke positie brengen. De rol van hiërarchisch toezichthouder naast die van adviseur kan leiden tot belangenverstrengeling en tot verwarrende verhoudingen.

Met de beleidskaders behorend bij de twee interventieladders is het karakter van de generieke instrumenten nog altijd dat van het ultimum remedium. Door alle betrokkenen in provincies wordt juist gepoogd schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling zoveel mogelijk te voorkomen.

De als generiek bedoelde instrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling zijn niet 'gewoner' geworden.

Bij het Rijk is slechts schoorvoetend sprake van aanpassing van werkwijzen in het kader van interbestuurlijk toezicht. Met de beleidskaders voor de interventieladders lijkt het karakter van de generieke instrumenten ook voor het Rijk nog altijd dat van een ultimum remedium. Door het Rijk wordt juist gepoogd schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling zoveel mogelijk te voorkomen door zaken terug te verwijzen naar het verkeer tussen provincie en gemeente.

³⁰ Uit het interview bij de inspectie kinderopvang komt naar voren dat deze instantie een nieuwe, maar duidelijk actieve invulling geeft aan haar toezichtstaak.

2. Hoe ervaren gemeenten en provincies de invulling van het bestuurlijk toezicht?

De combinatie van hiërarchisch toezichthouder en adviseur kan verwarrend zijn voor gemeenten.

Het Rijk is in de hoedanigheid van interbestuurlijk toezichthouder voor provincies een black box. Ze merken er weinig van. Onduidelijk is nog welke taken en verantwoordelijkheden bij het Rijk berusten en hoe de departementen hun interbestuurlijk taak vormgeven.

3. Welke gevolgen heeft het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op de intensiteit van de werkzaamheden?

Toezichthouders die bewuster kijken naar potentiële risico's stuiten op zaken waar voorheen geen of minder aandacht aan besteed werd. Nu explicieter gemaakt wordt welke informatie moet worden aangeleverd, betekent dat vaak dat méér informatie moet worden geleverd aan provincies.

Ambtelijke coördinatie betekent dat werkprocessen meer stappen gaan bevatten. Coördinatie is altijd ook een inbreuk op de zelfstandigheid van de professionals. Hetzelfde geldt voor bestuurlijke coördinatie.

Veel raadsleden vinden dat de informatie die zij van het college krijgen te vaag en/of te veel is. Toezicht op medebewindstaken vergt behoorlijk gedetailleerde inhoudelijke expertise, die niet verwacht kan worden van raadsleden. Met het interbestuurlijk toezicht wordt de raad overvraagd.

5.4 Ten slotte

De stelselherziening van het interbestuurlijk toezicht is nog niet voltooid. Anno 2014 worden nog niet alle beloften van de herziening waargemaakt en zijn her en der de trekken van het traditionele interbestuurlijk toezicht blijvend zichtbaar. Daarnaast zien we de ontwikkeling van patronen die passen bij de intenties van de Wet Rgt. De vraag is hoe snel die de toon zullen gaan zetten. De evaluatie in 2017 zal dat laten zien.

Geraadpleegde literatuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Handboek Wet Rgt
- Aanbiedingsbrief BZK uitvoeringsplan herziening IBT
- Algemeen beleidskader bij schorsing en vernietiging
- Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij schorsing en vernietiging
- Kabinesreactie rapport van specifiek naar generiek
- Rapport commissie Oosting

Provinciale documenten

- Drenthe – Beleidsnota IBT 2014
 - Drenthe – Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
 - Flevoland – Uitgangspunten IBT 2011
 - Flevoland – Bestuursovereenkomst IBT 2014
 - Friesland – Uitvoeringsprogramma IBT 2014
 - Friesland – Brief aan PS met stand van zaken IBT
 - Gelderland – Statennotitie Gelderse aanpak IBT 2012
 - Gelderland – Uitvoeringsprogramma IBT 2014-2015
 - Groningen – Notitie IBT in Groningen in 2013
 - Groningen – Brochure toetsingskaders IBT 2014
 - Limburg – Aanvullend beleidskader huisvesting verblijfsgerechtigden
 - Limburg – Openbare besluitenlijst van de vergadering van GS van 4 november 2014
 - Limburg - Uitgangspunten en randvoorwaarden IBT 2014
 - Noord-Brabant – Beleidsplan 2014-2015
 - Noord-Brabant – Uitvoeringsprogramma IBT 2014
 - Noord-Brabant – Uitvoeringsprogramma IBT 2015
 - Noord-Holland – Verordening systematische toezichtsinformatie 2014
 - Noord-Holland – Vierde nieuwsbrief IBT 2014
 - Noord-Holland – Werkwijze IBT 2014
 - Overijssel – IBT in 2014-11-27
 - Overijssel – Kader IBT en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang
 - Overijssel – Tussenevaluatie IBT 2012
 - Utrecht – Beleidsplan IBT 2014
 - Utrecht – Uitvoeringsplan IBT 2014
 - Utrecht – Verordening systematische informatievoorziening
 - Zeeland – Jaarverslag 2013
 - Zeeland – Statenvoorstel verordening systematische informatievoorziening
 - Zeeland – Verordening systematische informatievoorziening 2014
 - Zuid-Holland – Model bestuursovereenkomst IBT
 - Zuid-Holland – Meest gestelde vragen IBT
-
- Borgers H.C. e.a., *Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht* (Publicatie van de Vereniging voor milieurecht 2008-2), Den Haag: Bju 2008, met bijdragen van M. Oosting, R.J.M.H. de Greef, F.C.M.A. Michiels en H.C. Borgers.
 - R. Bosma en A. Molenkamp: Interbestuurlijk toezicht op afstand? *TPC*, jaargang 8, nr. 3, juni 2010

- . Naar een geloofwaardige interbestuurlijk verantwoording? *TPC*, jaargang 8, nr. 3, juni 2011
 - . Van verticaal naar horizontaal toezicht (*TPC*, jaargang 11, nr. 2, augustus 2013
 - . Invoering van systeemtoezicht *TPC*, jaargang 12, nr. 4, augustus, 2014
- . Gazendam, K.J. de Graaf en H.B. Winter, 'Van reactieve aanwijzing naar corrigerend instructiebesluit', *TBR* 2013/138
- . Haaren-Dreesens, I.van, H. Spoormans en J. Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht* (Publicaties van de Staatsrechtkring 16), Nijmegen: Wlp 2011
- . Hennekens, H.Ph.J.A.M.: 'Interbestuurlijk toezicht. Van specifiek naar generiek', *Ntb* 2009, nr. 4.
- . Munneke, S.A.J.: 'Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht', *TvCR* 2011, p. 415-424.
- . Teunissen, J.M.H.F. en C.B.M. van Haaren-Dreesens, 'Van specifiek naar generiek. Het rapport van de commissie Oosting en de kabinetsreactie over het interbestuurlijk toezicht', *Gst.* 2008, 7299/76.
- . Vries, H.J. de, 'Waarom aanwijzingen van Rijk en provincies op grond van de Wro tot het interbestuurlijk toezicht horen en waarom de reactieve aanwijzing kan worden gemist in de nieuwe Omgevingswet', *TO* 2013, p. 3-15.
- . Zijlstra, S.E.: 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?', *Ntb* 2011.

Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Leden begeleidingscommissie	Organisatie
Dhr. R. Bloemsma	provincie Noord-Brabant
Mw. F. Breukink	gemeente Den Helder
Dhr. B. Bults	ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dhr. M. van der Grift	gemeente Soest
Mw. D. van Keulen	provincie Overijssel
Mw. Th. de Mik	gemeente Capelle aan den IJssel
Dhr. P. van Moort	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mw. M. Rol	provincie Noord-Holland
Mw. M. Schols	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mw. Th. Stam	Interprovinciaal Overleg
Dhr. P. Tetteroo, voorzitter	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. J. Verspaget	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mw. E. Willemse	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 2 Verantwoording E-enquête

Het onderzoek is door de minister van BZK aangekondigd bij de provincies en gemeenten. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om de enquête voor bestuurders en ambtenaren via een getrapte procedure te verspreiden, via de secretaris. De raadsleden en de leden van provinciale staten zijn benaderd via de griffiers. Binnen de Rijksoverheid is door BZK een keuze gemaakt voor tien directoraten-generaal bij zeven ministeries. VNG heeft de verspreiding verzorgd naar de gemeentesecretarissen en naar de griffiers. IPO leverde aan de onderzoekers de e-mailadressen van de statengriffiers en de provinciesecretarissen. Zij zijn door de onderzoekers uitgenodigd de enquête te verspreiden. Ook de directoraten-generaal zijn door de onderzoekers uitgenodigd.

De uitnodiging aan de colleges was erop gericht dat één van de leden de vragen zou beantwoorden. Verspreiding onder de ambtenaren was naar de leidinggevende van de afdelingen die belast zijn met elk van de beleidsterreinen waarop interbestuurlijk toezicht van toepassing is.

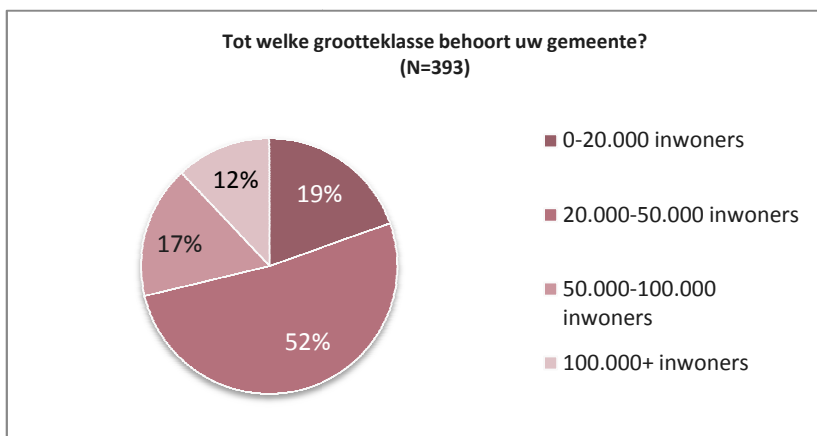
Deze getrapte werkwijze brengt een aantal consequenties met zich mee. In praktisch opzicht: verspreiding over een tussenliggende schijf leidt altijd tot vertraging. De periode dat de vragenlijst online stond is eenmaal met twee weken verlengd, omdat bleek dat het verzoek tot deelname soms laat was doorgelopen. Ook na die periode hebben zich mensen gemeld die de uitnodiging te laat hadden ontvangen, zodat zij helaas niet meer mee konden doen. Voorts hadden de onderzoekers niet in de hand naar hoeveel en naar welke functionarissen de uitnodiging met de link verspreid werd.

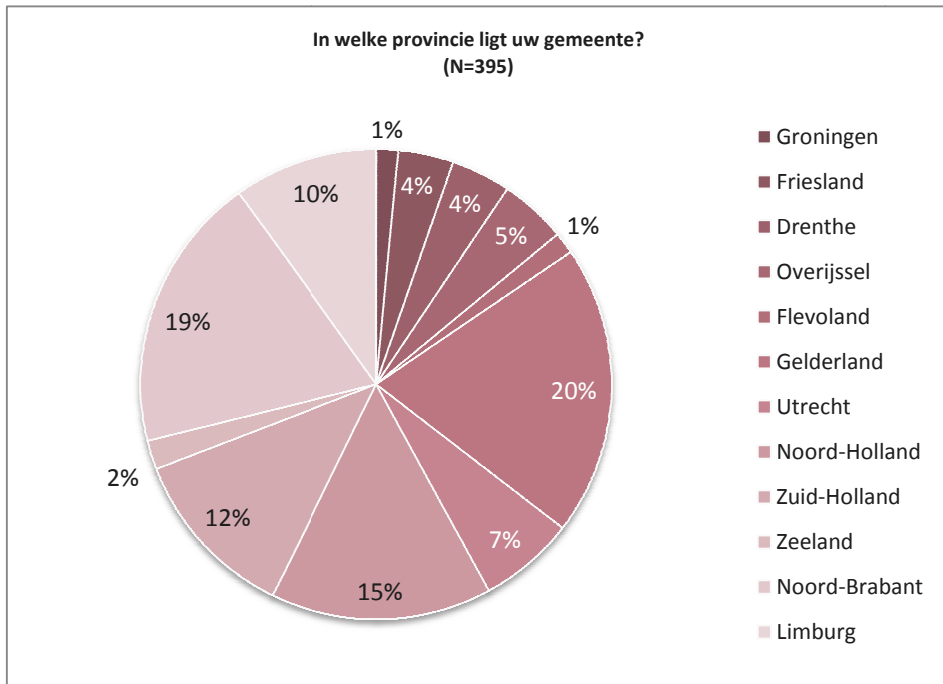
Belangrijker zijn de consequenties voor de representativiteit van het onderzoek. Ten eerste betekent het dat wij niet kunnen aangeven hoe groot de relatieve respons was, afgezet tegen de aantallen mensen die de enquête hebben ontvangen.

Voorts is niet bekend hoeveel ambtenaren, raadsleden, statenleden van eenzelfde provincie of gemeente hebben meegedaan. En daarmee blijft onbekend hoe groot het aantal organisaties is waaruit informatie is verzameld.

Dat maakt dat we in dat opzicht geen stevige uitspraken kunnen doen over de representativiteit. Met de tussenmeting werd representativiteit niet beoogd. Wel hebben we kunnen vaststellen dat er grote congruentie bestaat tussen de bevindingen uit de enquête en de opbrengsten uit de interviews en panels.

We weten voorts dat respondenten gemeenten uit alle provincies hebben meegedaan, en voor de meeste categorieën respondenten in een verdeling over grootteklassen die overeenkomt met de totale populatie.





In totaal hebben 1.505 personen ingelogd. Zij hebben een beperkt aantal algemene vragen beantwoord. Alleen aan degenen die aangaven bekend te zijn met interbestuurlijk toezicht (54%) zijn specifieke vragen gesteld. Deelnemers werden doorgeleid naar de vragensets die voor hun categorie geschikt waren.

In de programmering van de vragenlijst zijn twee fouten geslopen, waarvan er een tussentijds kon worden hersteld. Daardoor missen we van een aantal gemeenteambtenaren informatie over de provincie waarin hun gemeente is gelegen en over de grootteklassen. En leden van provinciale staten hebben een aantal vragen gemist, waardoor we over deze toch al kleine groep minder te weten zijn gekomen.

Er is voor gekozen om deelnemers *niet* te verplichten alle vragen te beantwoorden. Dat verklaart de fluctuatie in aantallen antwoorden binnen dezelfde categorie. In de tabellen en bij de figuren is steeds het aantal respondenten voor de betreffende vraag aangegeven.

Bijlage 3 Geraadpleegde personen

Geraadpleegde personen	Organisatie	Functie
Mw. H. Beentje	Gemeente Lochem	Ambtenaar
Dhr. R. de Boer	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directeur reïntegratie en participatie
Mw. B Bregman	Gemeente Drechterland	Raadslid
Dhr. G. Brummelman	Gemeente Lochem	Raadslid
Dhr. M. Brunia	Gemeente De Ronde Venen	Raadslid
Dhr. D. Bunscoeke	Provincie Drenthe	Provinciearchivaris
Mw. J. Compagner	Provincie Overijssel / gemeente Kampen	Coördinator IBT / raadslid
Mw. D. van Elst	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Afdelingshoofd sectoraal beleid
Dhr. M. van Erkelens	Gemeente Bunnik	IBT-coördinator
Dhr. H. Gierveld	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Senior beleidsadviseur
Mw. B. Glashouwer	Gemeente Schagen	Raadslid
Dhr. S. Gorter	Provincie Overijssel	Projectleider transitie jeugdzorg Overijssel
Dhr. J. Harms	Gemeente Emmen	Ambtenaar RO
Dhr. B. van Honk	Inspectie Kinderopvang	Coördinerend inspecteur Kinderopvang
Dhr. J. van Ingen	Provincie Gelderland	Ambtelijk regisseur zelfevaluatie WABO
Mw. I. de Jonge	Provincie Groningen	Projectleider nieuw IBT Groningen
Mw. K. Koemans	Gemeente Lansingerland	Bestuursadviseur
Mw. M. Laagland	Provincie Noord-Holland	Interbestuurlijk toezichthouder omgevingsrecht
Dhr. S. van de Laar	Gemeente Tilburg	Beleidsondersteunend medewerker afd. strategie en control
Mw. J. Lamé	Inspectie Leefomgeving en Transport	Directeur water, bodem en bouwen
Dhr. J. Markink	Provincie Gelderland	Gedeputeerde VVD
Mw. Th. de Mik	Gemeente Capelle aan den IJssel	Griffier
Dhr. P. Melzer	Gemeente Nieuwkoop	Raadslid
Dhr. D. Oosterhof	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Beleidsmedewerker toezicht (DG cultuur & media)
Dhr. K. Peeters	Provincie Gelderland	IBT-coördinator
Mw. W. van der Plaats	Gemeente Bunnik	Controller

Twynstra Gudde

Dhr. T. Pulles	Gemeente Bergeijk	Raadslid
Dhr. S. Reijssenbach de Haan	Provincie Limburg	Ambtenaar RO
Dhr. K. van der Riet	Gemeente Zoetermeer	Controller bedrijfsvoering
Mw. J. Rijkaart	Gemeente Oldambt	Directieadviseur
Dhr. C. Rootjes	Gemeente Heiloo	Raadslid
Dhr. F. Smit	Gemeente Bergeijk	Raadslid
Dhr. T. Sprong	Gemeente Gorinchem	Ambtenaar RO
Dhr. R. Steensma	Provincie Friesland	Provinciearchivaris
Dhr. W. Voeten	Gemeente Etten-Leur	Raadsgriffier
Dhr. F. Wiersma	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Senior beleidsadviseur DGWB
Dhr. G. Woltjer	Gemeente Leusden	Adviseur Bedrijfsvoering en Control

Bijlage 4 Juridisch kader

1. Het doel van de Wet Rgt: 'van specifiek naar generiek'

De Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt) beoogt een stelselwijziging tot stand te brengen in de manier waarop het interbestuurlijk toezicht in Nederland wordt uitgevoerd. De centrale doelstelling van de wet is om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en aan te passen aan de met de dualisering verbeterde democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten.³¹ Het stelsel moet efficiënter, effectiever en transparanter worden. De zelfstandigheid van de gemeenten en de provincies moet worden versterkt, en er moet ruimte worden geboden voor differentiatie en maatwerk bij de decentrale taakuitoefening.³²

De stelselwijziging die de Wet Rgt tot stand wil brengen, berust op twee pijlers. In de eerste plaats zijn met de inwerkingtreding van de wet zo veel mogelijk specifieke toezichtsbevoegdheden uit bijzondere, medebewindsvorderende wetten geschrapt. Voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, dient dat te worden gebaseerd op de generieke toezichtsinstrumenten uit de organieke wetgeving. In de tweede plaats heeft de Wet Rgt enkele wijzigingen aangebracht in de juridische regeling van de generieke instrumenten (schorsing en vernietiging, en indeplaatsstelling) in de Gemeente- en de Provinciewet, om die instrumenten beter op hun nieuwe rol af te stemmen.

2. Inhoud van de Weg Rgt

De Wet Revitalisering generiek toezicht heeft betrekking op het terrein van het interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht wordt in de memorie van toelichting gedefinieerd als:

'het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden'.³³

In feite is de Wet Rgt één grote wijzigingswet. Met de inwerkingtreding van de Wet Rgt zijn in bijna 50 wetten bepalingen aangepast of geschrapt. Met die veranderingen wordt vorm gegeven aan twee belangrijke pijlers van de wetgevingsoperatie, te weten een sanering van specifieke toezichtbevoegdheden enerzijds (par. 2.1) en een revitalisering van het generieke toezichtsinstrumentarium anderzijds (par. 2.2).

2.1 De eerste pijler: sanering specifieke toezichtsbevoegdheden

Met de Wet Rgt zijn tal van bevoegdheden geschrapt uit bijzondere, medebewindsvorderende wetgeving. Het gaat om bevoegdheden die vallen onder de definitie van interbestuurlijk toezicht zoals die in de memorie van toelichting gegeven is. De reikwijdte van de geschrapte bevoegdheden was beperkt tot het terrein van medebewind van de sectorale wet waarin zij werden toegekend en tot specifieke typen (rechts)handelingen die een lager bestuursorgaan op grond van die wet kon of moest verrichten. Bovendien kon de toepassing van die bevoegdheden zowel qua inhoud als qua procedure van wet tot wet verschillen. Om deze redenen kunnen de geschrapte bevoegdheden worden aangeduid als *specifieke toezichtsbevoegdheden*. Het schoolvoorbeeld van een specifieke toezichtsbevoegdheid is goedkeuring als bedoeld in artikel 10:25 van de Algemene wet bestuursrecht.

³¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 4.*

³² *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 5.*

³³ *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 2.*

In de Archiefwet 1995 was een aantal specifieke toezichtsbevoegdheden opgenomen die met de inwerkingtreding van de Wet Rgt zijn verdwenen. Zo is het vereiste dat een gemeentelijk plan betreffende de bouw, verbouwing, inrichting of verandering van inrichting van een archiefbewaarplaats eerst wordt goedgekeurd door gedeputeerde staten verdwenen, en is de bevoegdheid van gedeputeerde staten om burgemeester en wethouders een last onder dwangsom op te leggen als zij onvoldoende zorg betrachten voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen geschrapt. Voor het vervangen van archiefbescheiden door reproducties is na de inwerkingtreding van de Wet Rgt niet langer een ministeriële machtiging nodig.

Het verdwijnen van de specifieke toezichtinstrumenten heeft tot gevolg dat de betrokken bestuursorganen niet langer bevoegd zijn om het specifieke toezicht uit te voeren. Daarmee is het specifieke toezicht op de desbetreffende medebewindsterreinen verdwenen. Dat neemt echter niet weg dat ook na de inwerkingtreding van de Wet Rgt op die terreinen nog steeds interbestuurlijk toezicht kan plaatsvinden. Dat toezicht moet dan echter worden gegrond op het generieke toezichtsinstrumentarium. In de memorie van toelichting wordt regelmatig aangegeven dat een specifieke toezichtsbevoegdheid kan verdwijnen, omdat met de inzet van een generiek instrument kan worden volstaan.

De ministeriële aanwijzingsbevoegdheden uit de Natuurbeschermingswet 1998 zijn volgens de memorie van toelichting niet langer nodig, omdat met de indeplaatsstelling in de Provinciewet hetzelfde kan worden bereikt.³⁴ In de Wabo is de bevoegdheid van de rijksinspectie om aan een provincie of gemeente om intrekking van een milieuvergunning te verzoeken, geschrapt, omdat de vernietigingsbevoegdheid van de Kroon een toereikend alternatief biedt.³⁵

2.2 De tweede pijler: revitalisering van het generieke toezichtsinstrumentarium

De Gemeentewet en de Provinciewet bevatten twee algemene mogelijkheden voor het houden van toezicht op de besturen van gemeenten en provincies. Deze mogelijkheden zijn niet beperkt tot een bepaald terrein van medebewind en kunnen daarom worden aangeduid als *generieke toezichtsinstrumenten*. Het gaat om de vernietigingsbevoegdheid van de Kroon en om de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, die beide hun oorsprong vinden in artikel 132 van de Grondwet. De vormgeving en het gebruik van deze bevoegdheden is nader uitgewerkt in de Algemene wet bestuursrecht en in de Gemeentewet en de Provinciewet. Om de generieke toezichtsinstrumenten te revitaliseren, te herijken en te verduidelijken is de nadere regeling van die instrumenten in de formele wetgeving gewijzigd. Enkele belangrijke wijzigingen worden hier kort aangestipt.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat de toezichthouder zelf een maatregel treft die de ondertoezichtgestelde had behoren te nemen. De grondslag voor deze voorziening bij verwaarlozing van medebewindstaken wordt geboden in artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet en het instrument is nader gereguleerd in Hoofdstuk VIII van de Provinciewet en Hoofdstuk VIII van de Gemeentewet. Met de Wet Rgt is deze regeling in zowel de Provinciewet als in de Gemeentewet aanzienlijk uitgebreid. Daarbij is onder meer bepaald dat indeplaatsstelling niet langer uitsluitend betrekking heeft op 'beslissingen', maar ook op het naar behoren verrichten van gevorderde 'handelingen' en het niet of niet tijdig tot stand brengen van een gevorderd 'resultaat'.³⁶ Een andere belangrijke vernieuwing is de ministeriële-

³⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 51.

³⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 52.

³⁶ Art. 121 lid 1 ProvW en art. 124 lid 1 GemW. Hierover *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 25-27. De vraag is wat onder 'resultaat' moet worden verstaan. Voor de toezichthouder bestaat ruimte om dit in een concreet geval te bepalen. Volgens Zijlstra wordt hiermee de deur wagenwijd opengezet voor een 'onder curatele stelling op allerlei terreinen en voor lange periodes'. Zie S.E. Zijlstra, 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?', *Ntb* 2011, 8, par. 3.3.1. Zie ook zijn bijdrage 'Het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht', in: Ine van Haaren-Dresens, Huub Spoormans en Jos Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht* (Publikaties van de Staatsrechtkring 16), Nijmegen: Wlp 2011, p. 28.

le bevoegdheid om gedeputeerde staten te verzoeken om een indeplaatsstellingsbesluit te nemen.³⁷

Schorsing en vernietiging

Artikel 132, vierde lid, van de Grondwet kent de regering de exclusieve bevoegdheid toe om provinciale en gemeentelijke besluiten te vernietigen. Met een vernietiging wordt de rechtskracht aan een besluit ontnomen. Hoofdstuk XVII van de Gemeentewet, Hoofdstuk XVIII van de Provinciewet en afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht bevatten hierover nadere bepalingen. De vernietigingsbevoegdheid gaat hand in hand met de bevoegdheid om een besluit te schorsen. Dat houdt in dat de werking van het besluit tijdelijk wordt opgeschort. Dat biedt de gelegenheid om te onderzoeken of het besluit daadwerkelijk vernietigd moet worden, zonder dat in de tussentijd schadelijke effecten kunnen optreden. Schorsing is geen doel op zich en dus geen zelfstandig toezichtsinstrument. In de gedachte van de Wet Rgt moet vernietiging niet langer worden gezien als ultimum remedium, maar als een reguliere bevoegdheid op basis waarvan het interbestuurlijk toezicht kan worden vormgegeven. Daartoe zijn met de wet een aantal praktische aanpassingen gedaan in de regeling van de vernietigingsbevoegdheid in de Gemeentewet en de Provinciewet. In bepaalde gevallen heeft de Kroon de bevoegdheid gekregen om na vernietiging zelf in de zaak te voorzien, hangende vernietiging een voorlopige voorziening te treffen of om een aanwijzing te geven die moet worden opgevolgd door het bestuursorgaan dat een vernietigd besluit heeft genomen.³⁸ Daarnaast heeft de Wet Rgt wijzigingen aangebracht in de wettelijke grondslag voor gedeputeerde staten (c.q. de commissaris van de koning) om aan de minister mede te delen dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt. Een dergelijke mededeling heeft, mits gedaan binnen tien dagen, een opschortende werking van maximaal vier weken.³⁹ Ook bestaat de mogelijkheid om kenbaar te maken dat wordt overwogen een besluit bij de minister aan te melden voor vernietiging wegens strijd met het recht. Ook daarmee wordt de werking van het besluit opgeschort, in dit geval voor een termijn van maximaal tien dagen.⁴⁰ Dit biedt de tijd om voorafgaand aan de aanmelding te onderzoeken of het besluit in kwestie daadwerkelijk voor vernietiging in aanmerking komt.

Systematische toezichtsinformatie

Omdat het voor het houden van toezicht van groot belang is dat de toezichthouder beschikt over voldoende relevante informatie, is met de Wet Rgt voorzien in een wettelijke basis voor het inwinnen van toezichtsinformatie.⁴¹ Nadere regulering heeft plaatsgevonden in het Besluit verstrekking systematische toezichtsinformatie, waarin is geregeld wat toezichtsinformatie is en welke criteria er gelden bij het opleggen van een verplichting om systematische toezichtsinformatie te verstrekken. Die criteria zijn overigens nogal ruim. De belangrijkste beperking voor het opleggen van een dergelijke verplichting is dat deze noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van het toezicht. Over welke medebewindstaken informatie mag worden opgevraagd en welke informatie dat mag zijn, zegt de algemene maatregel van bestuur niets. Het 'wat', 'hoe' en 'wanneer' van de systematische informatieverstrekking wordt geregeld in een ministeriële regeling of een provinciale verordening. Het IPO heeft een modelverordening vastgesteld.

3. Contouren van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht

Het doel van de Wet Rgt is niet om het interbestuurlijk toezicht te doen verdwijnen, maar om fundamentele wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop dat toezicht wordt uitgeoefend. Het stelsel van interbestuurlijk toezicht moet waar mogelijk worden gebaseerd op het generieke toezichtsinstrumentarium, en de vormgeving van dat stelsel moet worden herijkt. De herijking van het toezichtstelsel vindt niet in de wet zelf plaats. Er wordt nauwelijks iets geregeld over welk bestuursorgaan verantwoordelijk

³⁷ Art. 124a GemW. Hierover *Kamerstukken II 2009/10*, 32389, nr. 3, p. 28-29.

³⁸ Art. 278a GemW.

³⁹ Art. 273a lid 1 en lid 2 GemW.

⁴⁰ Art. 273a lid 3 GemW.

⁴¹ Deze is terug te vinden in art. 121f ProvW en art. 124h GemW.

is voor het toezicht op welke terreinen. Evenmin worden er wettelijke eisen gesteld aan de manier waarop het interbestuurlijk toezicht in het vervolg moet worden uitgeoefend (par. 3.1). In de memorie van toelichting bij de wet en in de beleidskaders schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling worden wel enkele algemene aanknopingspunten gegeven, aan de hand waarvan het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht moet worden ingericht. Het gaat om respectievelijk een aantal principes voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht (par. 3.2) en een beschrijving van het bestuurlijke traject dat moet worden doorlopen voordat een toezichthouder intervenueert (par. 3.3). Daarnaast liggen er aan de wet enkele veronderstellingen ten grondslag over de manier waarop het nieuwe stelsel zal gaan functioneren (par. 3.4).

3.1 De inrichting van het nieuwe stelsel in de wet

Voor de vraag welk bestuursorgaan moet worden aangemerkt als toezichthouder op welk terrein van medebewind, is juridisch gezien bepalend aan welk orgaan een toezichtsbevoegdheid is toegekend en op welke terreinen die bevoegdheid mag worden toegepast. Omdat het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht is opgehangen aan de het generieke toezichtsinstrumentarium, moet het antwoord op deze vervolgvragen worden gevonden in de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. Daarin is immers uitgewerkt wie bevoegd is om een generiek instrument aan te wenden en wanneer.

Bestuursorganen met een generieke toezichtsbevoegdheid

De Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet bepalen het volgende over de bestuursorganen die bevoegd zijn om een generiek toezichtsinstrument in te zetten. In grote lijnen komt het erop neer dat op Rijksniveau toezichtsbevoegdheden mogen worden aangewend ten aanzien van de uitvoering van medebewindstaken door provinciale bestuursorganen, en dat op provinciaal niveau toezichtsbevoegdheden mogen worden aangewend ten aanzien van de uitvoering van medebewindstaken door gemeentelijke bestuursorganen. Daar zijn echter uitzonderingen op.

- Gedeputeerde staten zijn in beginsel bevoegd (en naar de letter van de wet zelfs verplicht) tot indeplaatsstelling als de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders een toegekende medebewindstaak verwaarloost (artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet).
- De commissaris van de Koning is in beginsel bevoegd (en naar de letter van de wet zelfs verplicht) tot indeplaatsstelling als de burgemeester een toegekende medebewindstaak verwaarloost (artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet).
- In uitzondering op het bepaalde in artikel 124 van de Gemeentewet, is de betrokken minister bevoegd tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester, ter zake van de wetten die worden opgesomd in de bijlage bij de Gemeentewet (artikel 124b van de Gemeentewet). Het gaat om wetten over beleidsterreinen waar de provincies geen verantwoordelijkheden hebben en dus niet over de vereiste deskundigheid beschikken.⁴²
- De betrokken minister beschikt in alle gevallen over de bevoegdheid om gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris van de Koning te verzoeken tot indeplaatsstelling, mits dat uit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gewenst is (artikel 124a van de Gemeentewet).
- De betrokken minister is bevoegd tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning (artikel 121 Provinciewet).
- De vernietigingsbevoegdheid is voorbehouden aan de Kroon (artikel 132, vierde lid, van de Grondwet). Andere bestuursorganen die van oordeel zijn dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt, kunnen dat bij de Kroon onder de aandacht brengen.
- Gedeputeerde staten doen binnen tien dagen mededeling aan de betrokken minister van het feit dat een besluit van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en wethouders naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt (artikel 273a van de Gemeentewet).

⁴² *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 43.*

- De burgemeester doet binnen twee dagen (door tussenkomst van gedeputeerde staten) mededeling aan de betrokken minister van het feit dat een besluit van het gemeentebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt (artikel 273 van de Gemeentewet).
- De commissaris van de Koning doet binnen twee dagen mededeling aan de betrokken minister van het feit dat een besluit van het provinciebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt (artikel 266 van de Provinciewet).
- De commissaris van de Koning doet binnen tien dagen mededeling aan de betrokken minister van het feit dat een besluit van de burgemeester naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt (artikel 273a van de Gemeentewet).

Inhoudelijke beperkingen van het gebruik van generieke toezichtsbevoegdheden

De Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet leggen nauwelijks inhoudelijke beperkingen op aan de toepassing van de generieke toezichtsbevoegdheden door de bevoegde bestuursorganen. De enige uitzondering daarop is artikel 124b van de Gemeentewet, waarin wordt bepaald dat de betrokken minister bevoegd is tot indeplaatsstelling ter zake van de wetten die worden genoemd in de bijlage bij de Gemeentewet. Dat betekent dat die bevoegdheid ter zake van die wetten *niet* rust bij gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris van de Koning.

Voor het overige kan een bevoegd bestuursorgaan toezicht uitoefenen op alle aspecten van iedere vorm van wettelijke taakuitvoering in medebewind dat wordt uitgevoerd door de bestuursorganen die onder zijn toezicht zijn gesteld. Dat is inherent aan het feit het nieuwe stelsel van toezicht wordt opgehangen aan de generieke instrumenten. Die instrumenten hebben een algemeen karakter in die zin, dat zij kunnen worden toegepast op alle wettelijke taken en bevoegdheden die in medebewind worden uitgevoerd.⁴³ Dit kan spanning oproepen met de hieronder te bespreken principes van nabijheid en enkelvoudigheid bij de uitoefening van interbestuurlijk toezicht. Afgezien van de uitvoering van de wetten die worden genoemd in de bijlage bij de Gemeentewet zou in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht vanaf Rijksniveau geen toezicht meer gehouden moeten worden op de uitvoering van medebewindstaken op gemeentelijk niveau. Maar de betrokken minister, onderscheidenlijk de Kroon, is daar wél toe bevoegd.

Het gebrek aan inhoudelijke beperkingen betekent dat het aan de bevoegde bestuursorganen zelf is om de toepassing van hun ruime toezichtsbevoegdheid verder vorm te geven.⁴⁴ Dat kan bijvoorbeeld gebeuren in een beleidskader. Op rijksniveau zijn twee algemene beleidskaders vastgesteld waarin wordt beschreven hoe het generieke toezichtsinstrumentarium moet worden toegepast. Dit zijn het beleidskader schorsing en vernietiging, en het beleidskader indeplaatsstelling.⁴⁵ De algemene beleids-

⁴³ Zijlstra wijst erop dat dit een enorme uitbreiding van het toezicht op gemeenten en provincies tot gevolg heeft. Het generiek toezicht geldt immers over de hele linie, terwijl specifiek toezicht per definitie slechts op een beperkt deel van de taakuitvoering bestaat. Zie S.E. Zijlstra, 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?', *Ntb* 2011, 8, par. 2.

⁴⁴ Zijlstra ziet het ontbreken van een inhoudelijke clausulering van het interbestuurlijk toezicht als een belangrijk nadeel van de generieke toezichtsbevoegdheden ten opzichte van specifieke toezichtsbevoegdheden. In die clausulering is namelijk een waarborg gelegen voor een selectief gebruik van die bevoegdheden. Dat gat kan niet worden opgevuld door een beleidskader, omdat beleid een zwakkere juridische binding heeft en makkelijker te wijzigen is dan een wettelijk voorschrift. Zie S.E. Zijlstra, 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?', *Ntb* 2011, 8, par. 4.3, en van dezelfde auteur 'Het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht', in: Ine van Haaren-Dresens, Huub Spoorman en Jos Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht* (Publikaties van de Staatsrechtkring 16), Nijmegen: Wlp 2011, p. 30. Vgl. S.A.J. Munneke, 'Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht', *TvCR* 2011, p. 415-424, par. 4, die opmerkt dat beleidskaders gezien de vrijwel ongeclausuleerde generieke toezichtsinstrumenten hard nodig zijn. Munneke vindt het ook opmerkelijk dat de Wet Rgt eerst het specifiek toezicht afschaft, maar er vervolgens op aanstuurt om 'via minder duidelijke en minder harde regels toch weer allerlei specifieke normen aan te leggen'.

⁴⁵ Op het beleidskader schorsing en vernietiging is in de literatuur felle kritiek geuit, inhoudende dat het beleidskader onvoldoende duidelijkheid biedt over de vraag wanneer tot vernietiging zal worden overgegaan. Dat leidt tot rechtsonzekerheid, onder meer bij het provinciebestuur dat uit

kaders kunnen verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld in sectorspecifiek toezichtsbeleid.⁴⁶ De provincies hebben dit gedaan op het gebied van de Archiefwet 1995 en de huisvesting van statushouders.

3.1.1 Principes voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht

De memorie van toelichting noemt een aantal principes aan de hand waarvan het stelsel van interbestuurlijk toezicht vormgegeven zou moeten worden.⁴⁷

1. Nabijheid: in beginsel wordt toezicht gehouden vanuit de naast hoger gelegen bestuurslaag. Voor de gemeenten is dat de provincie, voor de provincies is dat het Rijk.⁴⁸
2. Enkelvoudigheid en samenwerking: er wordt slechts toezicht gehouden vanuit één bestuurslaag. In situaties waarin er toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders.
3. Selectiviteit, risicoanalyse en proportionaliteit: voordat er een bestuurlijke of juridische interventie wordt gepleegd in de uitoefening van een medebewindstaak of -bevoegdheid, dient de toezichthouder een bestuurlijke afweging te maken of die interventie wel noodzakelijk is. De toezichthouder dient te kiezen voor het lichtst mogelijke instrument. Dat betekent ook dat voorafgaand aan een interventie getracht moet worden om op basis van bestuurlijk overleg tot overeenstemming te komen over de betekenis en de reikwijdte van die taak of bevoegdheid. De toezichthouder dient vooraf duidelijk te maken wanneer hij zal interveniëren.
4. Vertrouwen en terughoudendheid: er moet van worden uitgegaan dat een bestuursorgaan waaraan een medebewindstaak is toebedeeld in staat is om die taak uit te voeren. Die uitvoering mag dus niet door de toezichthouder worden ingevuld of gestuurd. Dat impliceert ook dat de toezichthouder terughoudendheid moet betrachten. Het zwaartepunt van de controle op de uitvoering van medebewindstaken moet zijn gelegen in de horizontale lijn (controle door de gemeenteraad c.q. provinciale staten).

In de vorige paragraaf is er reeds op gewezen dat de naleving van deze principes niet is gewaarborgd door middel van inhoudelijke wettelijke beperkingen van het gebruik van de generieke toezichtsbevoegdheden door de bevoegde bestuursorganen. Hoewel er van mag worden uitgegaan dat de principes belangrijke vertrekpunten zullen vormen voor toepassing van de toezichtsinstrumenten, is het niet zo dat de bevoegde bestuursorganen daar op grond van de wet zelf uitdrukkelijk toe zijn verplicht.

3.1.2 De interventieladders

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de toezichthouder een bestuurlijk traject moet doorlopen voordat hij intervenieert in de uitoefening van een medebewindstaak of -bevoegdheid. Voor de generieke instrumenten van indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging is het bestuurlijke traject vormgegeven in de figuur van de 'interventieladders' die zijn opgenomen in de respectievelijke alge-

het beleidskader moet kunnen afleiden of het zinvol is om een besluit van het gemeentebestuur bij de minister aan te melden voor vernietiging. Zie S.E. Zijlstra, 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?', *Ntb* 2011, 8, par. 3.2.4. Zie ook zijn bijdrage 'Het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht', in: Ine van Haaren-Dresens, Huub Spoormans en Jos Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht* (Publikaties van de Staatsrechtkring 16), Nijmegen: Wlp 2011, p. 27-28. Vgl. Munneke, 'Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht', *TvCR* 2011, p. 415-424, par. 4, die opmerkt dat in het beleidskader geen inhoudelijke clausulering is terug te vinden. Volgens hem heeft de regering elke invulling van de vernietigingsgronden vermeden. Zie ook de bijdrage van Munneke 'Het gerevitaliseerde vernietigingsrecht: hinken op twee gedachten', in: Ine van Haaren-Dresens, Huub Spoormans en Jos Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht* (Publikaties van de Staatsrechtkring 16), Nijmegen: Wlp 2011, p. 48, waar hij opmerkt dat het beleidskader ernstig tekort schiet omdat er geen preventieve werking van uitgaat.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 8.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 5. Zie ook het Handboek Wet Rgt, p. 10.

⁴⁸ Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32389, nr. 3, p. 7.

mene beleidskaders.

In een interventieladder worden verschillende stappen van het desbetreffende bestuurlijke traject onderscheiden.⁴⁹ Het doorlopen van de interventieladder biedt het onder toezicht gestelde bestuursorgaan de mogelijkheid om zich te verweren of te erkennen dat niet of niet naar behoren is gehandeld.⁵⁰ Na iedere stap kan het doorlopen van de interventieladder worden stopgezet als naar het oordeel van de toezichthouder geen aanleiding meer bestaat om te interveniëren.

Interventieladder indeplaatsstelling

De volgende stappen worden onderscheiden:⁵¹

1. Het signaleren van een mogelijke misstand op basis van de beschikbare informatie.
2. Nadere informatie opvragen bij het onder toezicht gestelde bestuursorgaan en valideren/beoordelen.
3. Afspraken maken met de onder toezicht gestelde over acties en het stellen van termijnen. De onder toezicht gestelde wordt in de gelegenheid gesteld om de geconstateerde misstand weg te nemen.
4. Vooraankondiging van juridische interventie. In de vooraankondiging wordt aangegeven om welke misstand het gaat, waarom zal worden geïntervenieerd en wat de consequenties van die interventie zijn.
5. Besluit om tot interventie over te gaan. De onder toezicht gestelde wordt een laatste termijn geboden om de vereiste maatregelen alsnog zelf te treffen.
6. Daadwerkelijke interventie: de toezichthouder treft de vereiste maatregelen op kosten van de ondertoezichtgestelde.

Interventieladder schorsing en vernietiging

De volgende stappen worden onderscheiden:⁵²

1. Het signaleren dat een besluit mogelijk is genomen in strijd met het recht of het algemeen belang. Die signalering vindt mogelijkerwijs plaats naar aanleiding van een mededeling van de burgemeester, de commissaris van de Koning of gedeputeerde staten.
2. Een eerste beoordeling van het besluit door de betrokken minister.
3. Het starten van een onderzoek naar de strijd met het recht of het algemeen belang, waarbij in ieder geval informatie wordt opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan.
4. Schorsen van het besluit.
5. Informeren van het betrokken bestuursorgaan over de uitkomsten van het onderzoek naar de strijd met het recht of het algemeen belang, en overleg met het betrokken bestuursorgaan over de ernst van de bezwaren.
6. Voordracht voor vernietiging. Het betrokken bestuursorgaan wordt hier vooraf van op de hoogte gesteld.

3.1.3 Onderliggende veronderstellingen van de wet

Aan de Wet Rgt liggen enkele veronderstellingen ten grondslag over de manier waarop het nieuwe stelsel van het interbestuurlijk toezicht zal functioneren. In de eerste plaats wordt verondersteld dat de

⁴⁹ In de memorie van toelichting wordt de interventieladder beschreven als het beleidsproces voorafgaand aan een indeplaatsstelling. Zie *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 16-19*. In de algemene beleidskaders is de interventieladder toegesneden op schorsing en vernietiging, onderscheidenlijk indeplaatsstelling.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, p. 16*.

⁵¹ Voor een meer uitgebreide omschrijving wordt verwezen naar het *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing*.

⁵² Voor een meer uitgebreide omschrijving wordt verwezen naar het *Beleidskader schorsing en vernietiging*.

democratische controlemogelijkheden door de gemeenteraad en door provinciale staten beter zijn gepositioneerd als gevolg van de dualiseringsoperatie. Deze horizontale controle zou voldoende moeten zijn om de kwaliteit van de uitvoering van medebewindstaken te waarborgen. Deze veronderstelling impliceert niet alleen dat de horizontale verantwoording en controle in algemene zin goed functioneren, maar ook dat deze een geschikt alternatief zijn voor een deel van het interbestuurlijk toezicht. In de tweede plaats wordt verondersteld dat het mogelijk is om de bestaande bestuurscultuur te veranderen in die zin, dat met het verdwijnen van het specifieke toezichtinstrumentarium het generieke instrumentarium niet langer kan worden gezien als een ultimum remedium. In de derde plaats wordt er vanuit gegaan dat de toezichthouders in staat zijn hun eigen taken zodanig vorm te geven, dat dit leidt tot een vermindering van de toezichtlast, tot een vermindering van de bestuurlijke drukte, en tot mogelijkheden voor differentiatie en maatwerk in de decentrale uitvoering van medebewindstaken.