

pro facto

Bijlagenrapport

Evaluatie van de Wet revitalisering generiek
toezicht

Groningen, oktober 2017

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Inhoud

BIJLAGE 1: DEELVRAGEN	1
BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE BRONNEN	3
BIJLAGE 3: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	1
BIJLAGE 4: RESPONSVANTWOORDING	3
BIJLAGE 5: GEAGGREGEERDE RESPON ENQUÊTE	6
BIJLAGE 6: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE	12
BIJLAGE 7: CASE STUDY GRONINGEN	13
BIJLAGE 8: CASE STUDY OVERIJSEL	28
BIJLAGE 9: CASE STUDY NOORD-BRABANT	40
BIJLAGE 10: LANDENSTUDIE DENEMARKEN	53
BIJLAGE 11: LANDENSTUDIE FRANKRIJK	65
BIJLAGE 12: LANDENSTUDIE DUITSLAND (NIEDERSACHSEN)	80
BIJLAGE 13: LANDENSTUDIE VERENIGD KONINKRIJK (ENGELAND)	97
BIJLAGE 14: LANDENSTUDIE CANADA (ONTARIO)	109

Bijlage 1: deelvragen

Onderzoeksthema 1: doelstellingen en uitgangspunten

1. Welke doelen, tussendoelen en instrumenten kunnen worden onderscheiden in het kader van de Wrgt?
2. Wat was bij de Wrgt de beleidstheorie?

Onderzoeksthema 2: Werking van het stelsel

1. Hoe hebben de afzonderlijke provincies hun IBT-stelsel ingericht, wat is de variatie daarin en welke kaders gebruiken de toezichthouders om aan systematische toezichtinformatie te komen?
2. Hoe zien de landelijke beleidskaders voor schorsing en vernietiging en voor indeplaatsstelling er uit?
3. Wat zijn de voor het interbestuurlijk toezicht relevante ontwikkelingen sinds de invoering van de Wrgt (zoals de decentralisaties en de toenemende praktijk van samenwerking tussen gemeenten)
4. Daarna beschrijven we de feitelijke gang van zaken voor wat betreft het generiek interbestuurlijk toezicht:
5. Hoe vaak is door de provincies en het Rijk de interventieladder voor schorsing en vernietiging en voor indeplaatsstelling betreden?
6. Hoe vaak en tot welke trede van de interventieladder zijn de provincies en het Rijk gekomen?
7. Wat is de reden dat de provincies en het Rijk (per geval) niet verder de ladder zijn opgeklommen?
8. Hoe vullen de toezichthouders hun verantwoordelijkheden in? Maken de provincies nog onderscheid tussen de verschillende terreinen waarop zij toezicht houden of is er een verschil in de wijze waarop departementen toezicht houden?
9. Welke rol spelen de rijksinspecties bij het verzamelen van toezichtinformatie?
10. Hoe vaak is de afgelopen jaren gebruik gemaakt van de specifieke toezichtinstrumenten die niet zijn geschrapt met de invoering van de Wrgt?
11. Hoe functioneert het overgebleven specifieke toezicht in de praktijk?
12. Hoe verhoudt het toezicht van rijksinspecties zich tot het interbestuurlijk toezicht?
13. Voldoen de uitzonderingsgronden voor het gebruik van generiek toezicht (uitvoeringsvervlechting en inpassing functioneel bestuur)?
14. Is er iets in de plaats gekomen voor specifiek toezicht dat met de invoering van de Wrgt is komen te vervallen, zoals monitoring, sturing via circulaires of brieven?
15. Is er nieuw specifiek toezicht bijgekomen sinds de invoering van de Wrgt en is dat conform de destijds geformuleerde uitgangspunten?
16. Hoe wordt het interbestuurlijk toezicht op het sociaal domein ingevuld?
17. Is het interbestuurlijk toezicht op het sociaal domein in overeenstemming met de doelstellingen van de Wrgt?
18. Hoe wordt het interbestuurlijk toezicht ingevuld op het lenM-domein?
19. Gebeurt dat conform de doelstellingen van de Wrgt?

20. Hoe verhoudt het financieel toezicht zich tot het stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht?
21. Hoe verhoudt de Wet NERpe zich in de praktijk tot het interbestuurlijk toezicht? In hoeverre wordt die wet toegepast?
22. Hoe ervaren gemeenten, provincies en Rijk de werking van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht, afgezet tegen de doelstellingen daarvan?
23. Hoe beoordelen betrokkenen de horizontale verantwoording tussen het college van gedeputeerde staten en provinciale staten respectievelijk het college van B&W en gemeenteraad, in relatie tot het interbestuurlijk toezicht?
24. Welke knelpunten of mogelijk onbedoelde neveneffecten worden in de uitvoering gesignaleerd?
25. In hoeverre zijn toezichthouders en onder toezicht gestelden zich ervan bewust dat sprake is van de uitoefening van interbestuurlijk toezicht bij het zetten van de eerste treden op de interventieladder? In hoeverre wordt dat geëxpliciteerd?
26. Hoe ervaren direct betrokkenen (medewerkers van het ministerie, toezichthouders en onder toezicht gestelden) de werking van het stelsel van interbestuurlijk toezicht in verhouding tot de decentralisatie van taken op het sociaal domein die zijn omgeven met beleidsvrijheid?
27. Hoe functioneert het interbestuurlijk toezicht op het sociaal domein, met name waar gemeenten taken uitvoeren in samenwerkingsverbanden? Levert dat voor het toezicht bijzondere vraagstukken op?
28. Ervaren direct betrokken ook knelpunten in formele wet- en regelgeving of in de beleidskaders?

Onderzoeksthema 3: toezichtlasten

1. Hoe hoog zijn de toezichtlasten voor de onder toezicht gestelden anno 2017?
2. Wat kan worden gezegd over de ontwikkeling van de toezichtlasten sinds de inwerkingtreding van de Wrgt in vergelijking met de nulmeting?

Onderzoeksthema 4: landenstudie

1. Hoe ziet het interbestuurlijk toezicht er in andere landen uit en wat kan Nederland leren van de situatie in die landen?

Analyse

1. In hoeverre voldoet het IBT-stelsel zoals het thans functioneert aan de doelstellingen en onderliggende veronderstellingen van de Wrgt?

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen

Literatuur

Ankestyrelsen Jaarrapport 2016

Hert jaarrapport van 2016 van de Ankestyrelsen.

Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019

Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019, "Ons toezicht, uw kwaliteit, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant.

Berenschot 2010

Berenschot, *Nulmeting interbestuurlijke toezichtlasten, Eindrapport*, december 2010.

Bestuurlijke Werkgroep Alders 2005

Bestuurlijke Werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt, Toe aan nieuw zicht op overheden*, Den Haag: Hega Drukkerij 2005.

Boogers, Brink, Denters, Engels, Klok, Munneke en De Vries 2016,

M.J.G.J.A. Boogers, B. Brink, S.A.H. Denters, J.W.M. Engels, P.J. Klok, S.A.J. Munneke en F. de Vries, *Een onderzoek naar de taak, plaats en bevoegdheden van burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken*, Groningen/Enschede: 2016.

Brief definitieve Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012

Brief van minister van IenM aan Tweede Kamer, 13 maart 2012, *Definitieve Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)*.

Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014

Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht, april 2014.

Code interbestuurlijke verhoudingen 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Communicatie en Informatie, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Hega Drukkerij 2005.

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving 1998

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Handhaven op niveau*, Deventer: Tjeenk Willink 1998.

Commissie Oosting 2007

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting), *Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Breda: Koninklijke Broese & Peereboom, 2007.

Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht 1984

Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, Algemene bepalingen van administratief recht : rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, Alphen aan den Rijn: Samsom 1984.

Commissie Van de Donk 2016

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie, Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*, 2016.

De Ridder 2016

K. de Ridder, *Onderzoek evaluatie IBT Groningen*, Eindrapport, april 2016.

Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie 2005

Je gaat er over of niet, Rijksbrede takenanalyse, Advies van de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, Den Haag: Andere Overheid 2005.

GS Zuid-Holland 2012

GS Zuid-Holland, *Het interbestuurlijk toezicht van de provincie Zuid-Holland: Toezicht op basis van vertrouwen*, Den Haag 2012, p. 7.

Handboek Meting Regeldruk

Handboek Meting Regeldruk 2014.

Handboek Wet revitalisering generiek toezicht 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg, *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*, Den Haag: 2012.

H. Broeksteeg 2014

H. Broeksteeg, *Toezicht op gemeenten in Duitsland*, in: Winter, H, Tollenaar, A. en Marseille A, Ridderorde, *Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering*: Liber Amicorum Ko de Ridder. Oisterwijk: Wolf Legal Publisher 2014.

Instituut voor Bestuurswetenschappen 1975

Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1975.

Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang 2016.

Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang van de provincie Overijssel, 13 december 2016. Dit overzicht is als Bijlage I opgenomen bij de bestuursovereenkomst voor vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie Overijssel en de gemeenten in Overijssel.

J.L.W. Broeksteeg 2008

J.L.W. Broeksteeg, *De Duitse Kreis als alternatief voor de huidige gemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Gst 2008, 51.

Met en is Weten II

Regiegroep Regeldruk, *Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, 2008.

Nelen 2000

J.M. Nelen, *Gelet op de wet, de evaluatie van strafwetgeving onder de loep*, 2000.

Nota Interbestuurlijk toezicht Groningen 2013

Nota Interbestuurlijk toezicht (IBT) in de provincie Groningen 2013, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Groningen op 5 maart 2013.

Notitie Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken Denemarken

Notitie van het Deense Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken (dhr. H. Villum Jensen) met zaaknummer 2017-2758 en het antwoord met zaaknummer 2015-7242.

Peters 2014

K. Peters, *Decentralisaties in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken*, Beleid en Maatschappij: Boom bestuurskunde tijdschriften, aflevering 1-2014.

Poelje 1977

S.O. van Poelje, *De veertien wetsfamilies: studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut voor Bestuurswetenschappen*, 's-Gravenhage: V.N.G. 1977.

Prakke en Kortmann 2009

Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009.

Provincie Overijssel en VNG Overijssel 2016

Provincie Overijssel en VNG Overijssel, *De gemeente centraal in het proces van interbestuurlijk toezicht*.

Rapport du Gouvernement au Parlement années 2010-2011-2012

Rapport du Gouvernement au Parlement sur le controle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, 22ème rapport, années 2010-2011-2012.

Schaap en Ringeling 2006

L Schaap en A.B. Ringeling, *Grenzen overschrijden met dualisering, een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië*, Den Haag: SDU Uitgevers 2006.

Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten 2016

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Suwinet 2016, Stand van zaken na ontvangst in-control verklaringen gemeenten*, Den Haag:, Inspectie SZW 2016, nr. R16/14.

Twynstra Gudde mei 2015

Twynstra Gudde, *Evaluatie Interbestuurlijk Toezicht Provincie Noord-Brabant*, mei 2015.

Twynstra Gudde februari 2015

Twynstra Gudde in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Tussenmeting herziene stelsel van Interbestuurlijk toezicht*, 5 februari 2015.

Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017

Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant.

Van de Graaf & Hoppe 2007

H. van de Graaf & R. Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho 2007.

Van der Kolk en Vetter 2004

H. van der Kolk en A. Vetter, *Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2004, p.5, 6 en 40.

Verordening systematische toezichtinformatie 2016

Verordening systematische toezichtinformatie 2016, vastgesteld door Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant.

Verordeningen Tegenprestatie (inventarisatie) 2015

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verordeningen Tegenprestatie, inventarisatie*, Den Haag: Inspectie SZW 2015, nr. R15/08.

Verslag Interbestuurlijk Toezicht 2015

Verslag Interbestuurlijk Toezicht 2015 aan Provinciale Staten van Overijssel van 3 maart 2015.

Werkgroep Herziening Gemeentewet 1980

Werkgroep Herziening Gemeentewet, *eindrapport van 20 oktober 1980*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1980.

Parlementaire stukken

Handelingen

- *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 374

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 2016/17, 31 839, 553
- *Kamerstukken II* 2015/16, 31 490, 198
- *Kamerstukken II* 2014/15, 34 104, 1
- *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 983, 3,
- *Kamerstukken II* (MvT) 2013/14, 33 841, 3
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33 841, 35
- *Kamerstukken II* (MvT) 2012/13, 33 684, 3
- *Kamerstukken II* (MvT) 2012/13, 33 527, 3
- *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 453, 3
- *Kamerstukken II* (MvT) 2009/10, 32 389, 3
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 (VII), 61.
- *Kamerstukken II* (MvT) 2006/07, 30 888, 3
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VII, 22 (bijlage)
- *Kamerstukken II* 2005/06, 27 831, 15
- *Kamerstukken II* 2002/03, 28 744, 4

Publicaties Staatsblad

- Stb. 2012, nr. 233.

Wet- en regelgeving Denemarken

- Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse 2006 (Kommunestyrelseslov 2006);
- De Deense Grondwet (Grundlov);
- lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet;
- Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (Regionslov);
- lov om retssikkerhed inden for det social område.

Wet- en regelgeving Frankrijk

- Code général des collectivités territoriales (Wetboek op de Territoriale Bestuurslagen);
- Conseil Constitutionnel, Décision no. 82-137 DC du 25 février 1982.
- De Franse Grondwet;
- Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements;
- Loi NOTRe (Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de République);

Wet- en regelgeving Duitsland

- De Duitse Grondwet;
- Niedersächsischen Verfassung;
- Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

Elektronische bronnen**Internet**

- <http://wetten.overheid.nl>
- <http://www.mi.niedersachsen.de>
- <http://www.niedersachsen.de>
- <https://ast.dk>
- <https://de.statista.com>
- <https://duitslandinstituut.nl>
- <https://nl.wikipedia.org>
- <https://www.bundestag.de>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>
- www.destatis.de
- www.dst.dk
- www.euregio.eu
- www.insee.fr
- www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.oim.dk
- www.retsinformation.dk
- www.rijksoverheid.nl
- www.vie-publique.nl

Bijlage 3: geïnterviewde personen

TABEL 3.1: GESPREKSPARTNERS DEN HAAG

NAAM	FUNCTIE	MINISTERIE
A. Blok	Coördinator Vergunningverlening Toezicht en Handhaving	Ministerie I&M
A. Stals	Medewerker Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Ministerie I&M
B. Bults	Coördinator bestuurlijk-juridische zaken bij het directoraat-generaal Ruimte en Water	Ministerie I&M
B. Knop	Senior Juridisch Bestuurlijk Medewerker	Ministerie SZW
B. Vos	Voormalig senior beleidsmedewerker (VWS) Coördinerend financieel beleidsmedewerker en plv. afdelingshoofd (OCW)	Ministerie VWS/ Ministerie OCW
P. Picaully	Beleidsmedewerker Fysiek Domein	VNG
R. Palstra	Senior beleidsadviseur lokaal bestuur en recht	VNG
R. Schuurmans	Beleidsmedewerker	Ministerie SZW
W. Baijens	Medewerker Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	Ministerie I&M
Y. Welings	Gemeentearchivaris	VNG

TABEL 3.2: GESPREKSPARTNERS PROVINCIES

NAAM	FUNCTIE	PROVINCIE
A. Bijleveld-Schouten	Commissaris van de Koning	Provincie Overijssel
A. Brunt	Beleidsmedewerker Openbaar Bestuur en Kabinet	Provincie Overijssel
A. Gijsendorffer	Accounthouder Ruimte	Provincie Overijssel
B van den Berg	Nog aanvullen	Provincie Overijssel
D. van Keulen	Voormalig IBT-coördinator	Provincie Overijssel
E. Breebaart	IBT-coördinator	Provincie Noord Brabant
E. Eggink	Juridisch adviseur eenheid Ruimte en Bereikbaarheid	Provincie Overijssel
E. Lange	Coördinator juristen en IPPC-toezicht team Handhaving	Provincie Overijssel
E. Strating	Bestuursadviseur	Provincie Flevoland
G. de Leeuw	Afdelingshoofd Cluster Natuur, Water en Milieu	Provincie Noord Brabant
G. van der Zanden	Concern adviseur Financiën	Provincie Overijssel
H. Kemper	Hoofd van het team financieel toezicht	Provincie Friesland
H. Steijn	Nog aanvullen	Provincie Overijssel

H.J. Schutte	Senior medewerker milieu / specialist afvalstoffen	Provincie Overijssel
I. Broos	IBT-coördinator	Provincie Utrecht
I. de Jonge	IBT-coördinator	Provincie Groningen
I. Koch	Coördinator Archieftoezicht	Provincie Noord Brabant
I. van der Laan	Beleidsmedewerker financieel toezicht	Provincie
I. van der Sloot	IBT-coördinator	Provincie Overijssel
J. Elzenga	Projectmanager investeringsprojecten	Provincie Overijssel
J. Eppenhof	Medewerker financiën	Provincie Noord Brabant
K. Peeters	Nog aanvullen?	Provincie Gelderland
L. Folkertsma	Provinciaal archiefinspecteur en provinciearchivaris	Provincie Overijssel
M. Groot Zevert	Teamcoördinator IBT omgevingsrecht en huisvesting vergunninghouders	Provincie Noord Brabant
M. Klappe-Kruizinga	Toezichthouder huisvesting statushouders	Provincie Overijssel
M. Meffert	Provinciaal Archeoloog	Provincie Noord Brabant
M. Rol	Nog aanvullen	Provincie Noord Holland
M. ten Brinke	IBT-coördinator en accountmanager	Provincie Zuid Holland
M. van de Rozenberg	Nog aanvullen	Provincie Overijssel
M.F.T. Stam	Nog aanvullen	IPO
Marijanne van den Dries	Programmanager Omgevingsrecht	Provincie Noord Brabant
P. van Beek	hoofd afdeling Ruimtelijke ontwikkeling Noord-Oost, manager planbegeleiding Ruimtelijke Ontwikkeling	Provincie Noord Brabant
S. Douma	IBT-coördinator en financieel toezichthouder	Provincie Zeeland
T. Noordegraaf	Coördinator financieel toezicht	Provincie Noord Brabant

TABEL 3.3: DEELNEMERS EXPERTMEETING

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
A. Brunt	IBT-coördinator	Provincie Overijssel
C. de Vlieger	Senior jurist	VNG
D. Gutteling	Beleidsmedewerker	Ministerie van BZK
I. de Jonge	IBT-coördinator	Provincie Groningen
L. Dijkstra	IBT-coördinator	Gemeente Zuidhorn
M. Boogers	Bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur	Universiteit Twente
M. Veldman	IBT-coördinator	Gemeente Almelo
M. Wellenberg	Senior juridisch beleidsmedewerker (Wmo)	Ministerie van VWS
R. Buitenhuis	Juridisch beleidsmedewerker Jeugd	Ministerie van VWS
W. de Vries	Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie van BZK

Bijlage 4: Responsverantwoording

RESPONS BIJ PROVINCIES

	Gedeputeerde staten	Provinciale staten	IBT-coördinator
Drenthe	1	7	
Flevoland	1	10	1
Friesland	2	10	1
Gelderland	1	17	1
Groningen	1	12	
Limburg	4	7	
Noord-Brabant	1	3	
Noord-Holland	4	5	1
Overijssel	1	14	1
Utrecht	1	9	1
Zeeland	0	0	1
Zuid-Holland	0	13	1
Totaal	17	107	8

RESPONS BIJ COLLEGES VAN B&W

	Grootteklasse				Totaal
	0 - 25.000	25.000 - 50.000	50.000 - 100.000	> 100.000	
Drenthe	1	3	2	1	7
Flevoland	2	2	0	2	6
Friesland	14	4	2	0	20
Gelderland	19	31	4	0	54
Groningen	16	7	0	1	24
Limburg	13	11	5	1	30
Noord-Brabant	23	18	5	6	52
Noord-Holland	19	11	10	2	42
Overijssel	10	7	3	1	21
Utrecht	10	7	4	3	24
Zeeland	3	6	0	0	9

Zuid-Holland	17	18	9	7	51
Totaal	147	125	44	24	340

RESPONS BIJ GEMEENTERADEN

	Grootteklasse				Totaal
	0 - 25.000	25.000 - 50.000	50.000 - 100.000	> 100.000	
Drenthe	7	26	8	6	47
Flevoland	2	2	3	1	8
Friesland	32	17	23	10	82
Gelderland	30	94	10	10	144
Groningen	50	16	0	2	68
Limburg	32	36	11	9	88
Noord-Brabant	79	64	24	17	184
Noord-Holland	43	61	38	29	171
Overijssel	19	31	20	5	75
Utrecht	18	34	18	13	83
Zeeland	17	20	1	0	38
Zuid-Holland	54	75	36	42	207
Totaal	383	476	192	144	1195

RESPONS BIJ GEMEENTELIJKE IBT-AMBTENAREN

	Grootteklasse				Totaal
	0 - 25.000	25.000 - 50.000	50.000 - 100.000	> 100.000	
Drenthe	1	5	0	0	6
Flevoland	2	1	0	1	4
Friesland	8	4	2	1	15
Groningen	8	3	0	1	12
Limburg	1	0	1	0	2
Noord-Brabant	8	12	2	4	26
Noord-Holland	5	6	11	4	26
Overijssel	7	7	4	2	20
Utrecht	5	3	2	0	10
Zeeland	3	4	0	0	7
Zuid-Holland	14	14	5	4	37
Totaal	62	59	27	17	165

Bijlage 5: Geaggregeerde respons enquête

Bij veel vragen is in plaats van een percentage dat op elk van de antwoordmogelijkheden (bijvoorbeeld 10% eens, 50% neutraal, 40% oneens) een gewogen score tussen 0 en 1 weergegeven. Waar de vragen door verschillende groepen zijn beantwoord zijn de volgende afkortingen gebruikt: (PS) Lid van Provinciale Staten (GS) Lid van Gedeputeerde Staten (PA) Provinciale ambtenaar (BW) Lid van College van B&W (GR) Gemeenteraadslid (GA) Gemeentelijke ambtenaar.

Tabel 1: Ervaren houding en lasten provinciaal toezicht						
(0 = helemaal mee oneens, 1 = helemaal mee eens)	PS	GS	PA	BW	GR	GA
De provincie stelt zich terughoudend op als het gaat om interbestuurlijk toezicht.	0,57	0,63	-	0,58	0,64	0,76
De administratieve lasten voor mijn gemeente van het interbestuurlijk toezicht door de provincie zijn gering.	0,65	0,69	-	0,59	-	0,70
Respons (min - max)	13 14	111 115		335 338	1194	164 166

Tabel 2: Sluit de informatiecyclus aan de provincie in het kader van interbestuurlijk toezicht aan bij de beleidscyclus van uw gemeente?	BW	GR
Ja, goed	14%	28%
Ja, redelijk	38%	35%
Nee, matig	11%	18%
Nee, slecht	4%	5%
Dat verschilt per taakveld	21%	6%
Weet niet/geen mening	12%	8%
Respons	366	165

Tabel 3: Wordt er door de provincie wel eens aanvullende informatie opgevraagd in het kader van interbestuurlijk toezicht?	BW
Ja	48%
Nee	13%
Weet ik niet	39%
Respons	384

Tabel 4: Wordt deze aanvullende ook door het college met de raad gedeeld?	BW	GR
Ja	29%	22%
Deels	67%	22%
Nee	4%	31%
Weet ik niet	0%	25%

Respons	182	1307
----------------	------------	-------------

Tabel 5: Betrokkenheid provincie en detaillering informatievoorziening						
	Archief		Financiën		Huisvesting statushouders	
Mate van betrokkenheid provincie (volgens college van B&W, 0=Geheel niet, 1=Intensief)						
	0,39		0,54		0,66	
Respons	375		379		382	
Mening over de gevraagde mate van detaillering van de informatievoorziening						
	BW	GA	BW	GA	BW	GA
Veel te gedetailleerd	3%	8%	3%	3%	6%	3%
Te gedetailleerd	15%	23%	17%	8%	13%	6%
Goed	55%	50%	59%	67%	60%	58%
Te weinig gedetailleerd	1%	1%	2%	2%	4%	3%
Veel te weinig gedetailleerd	0%	0%	1%	0%	1%	1%
Weet niet/geen mening	25%	18%	19%	21%	17%	30%
Respons	212	159	324	160	343	158

Tabel 5: Betrokkenheid provincie en detaillering informatievoorziening (vervolg)								
	Monumenten/ archeologie		Ruimtelijke ordening		Wabo		Gemiddeld (6 taakvelden)	
Mate van betrokkenheid provincie (volgens college van B&W, 0=Geheel niet, 1=Intensief)								
	0,35		0,62		0,47			
Respons	375		385		383			
Mening over de gevraagde mate van detaillering van de informatievoorziening								
	BW	GA	BW	GA	BW	GA	BW	GA
Veel te gedetailleerd	3%	3%	12%	4%	6%	7%	6%	5%
Te gedetailleerd	9%	11%	25%	14%	19%	16%	16%	13%
Goed	55%	57%	41%	59%	47%	53%	53%	57%
Te weinig gedetailleerd	6%	1%	2%	2%	3%	4%	3%	2%
Veel te weinig gedetailleerd	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%
Weet niet/geen mening	25%	30%	20%	20%	22%	20%	21%	23%
Respons	235	159	337	161	290	162		

Tabel 6: Hoe wordt de uitvoering van taken door uw gemeente in de onderstaande taakvelden door de provincie beoordeeld?						
	Archief	Financiën	Huisvesting statushouders	Monumenten/ archeologie	Ruimtelijke ordening	Wabo
Groen	61%	83%	66%	91%	70%	73%
Oranje	36%	16%	31%	8%	27%	24%
Rood	3%	1%	3%	1%	3%	3%
Respons	314	364	346	298	347	332

Voor deze tabel is eerst uitgegaan van de antwoorden van ambtenaren, als die niet beschikbaar waren die van collegeleden, als laatste bron de antwoorden van raadsleden.

Tabel 7: Was u het eens met dit kritische of negatieve oordeel?

	Archief		Financiën		Huisvesting statushouders		Monumenten/ archeologie		Ruimtelijke ordening		Wabo		Gemiddeld	
	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR
Ja	69%	70%	44%	78%	41%	56%	38%	45%	22%	52%	48%	55%	44%	59%
Nee	23%	10%	40%	11%	49%	29%	46%	12%	59%	29%	31%	16%	41%	18%
Geen mening	8%	20%	16%	11%	10%	15%	15%	43%	19%	19%	20%	29%	15%	23%
Respons	62	134	50	224	98	281	13	89	78	216	64	172		

Tabel 8: Is er in de afgelopen raadsperiode sprake geweest van vragen/discussies in de gemeenteraad naar aanleiding van het oordeel van de provincie ten aanzien van het volgende taakvelden?

	Archief		Financiën		Huisvesting statushouders		Monumenten/ archeologie		Ruimtelijke ordening		Wabo		Gemiddeld	
	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR
Ja	8%	20%	29%	41%	30%	45%	4%	17%	33%	42%	17%	31%	20%	33%
Nee	90%	72%	69%	56%	69%	49%	94%	74%	64%	50%	81%	59%	78%	60%
Weet ik niet	2%	8%	1%	3%	1%	5%	1%	9%	2%	8%	2%	9%	2%	7%
Respons	221	369	302	985	290	777	213	403	251	810	235	644		

Heeft deze bespreking in de raad geleid tot aanpassing van het beleid of handelen van het college ten aanzien van dit onderwerp?

Ja	24%	43%	31%	44%	20%	37%	22%	45%	29%	43%	28%	46%	25%	43%
Nee	71%	46%	68%	52%	80%	59%	78%	42%	67%	47%	67%	42%	72%	48%
Geen mening	6%	11%	1%	4%	0%	4%	0%	13%	5%	10%	5%	12%	3%	9%
Respons	17	72	88	398	87	350	9	67	84	338	39	200		

Tabel 9: In hoeverre zijn de onderstaande informatiebronnen voor u belangrijk om het college te controleren op de uitvoering van de taken in het kader van genoemde taakvelden?

Schaal van 0 (onbelangrijk) tot 1 (belangrijk), n = 1305	2017	2015
Rapportages B&W aan raad	0,91	0,84
RIS/griffie	0,87	
RKC-onderzoeken	0,76	
Waarstaatjegemeente.nl	0,50	0,46
Website gemeente	0,52	0,52
Onderzoeken van het Rijk	0,53	0,50
Burgerbrieven	0,74	0,64
Klokkenluiders	0,60	0,63
Ombudsman	0,53	0,60
Bezwaarschriftencommissie	0,62	
Lokale media	0,69	0,56
Landelijke media	0,52	0,45
Kamervragen	0,45	0,43
Oordelen IBT v. provincie	0,70	

Tabel 10: Betrokkenheid van de raad bij (controle op uitvoering) taakvelden

	Archief	Financiën	Huisvesting statushouders	Monumenten/ archeologie	Ruimtelijke ordening	VTH
In hoeverre bent u op de hoogte van de wijze waarop uw gemeente onderstaande taken uitvoert?						
Volledig	11%	34%	29%	13%	26%	18%
Grotendeels	26%	50%	44%	38%	53%	43%
Deels	31%	13%	20%	34%	17%	30%
Niet of nauwelijks	32%	4%	7%	16%	3%	8%
Respons	1294	1292	1309	1304	1307	1309
In welke mate wordt uw raad actief geïnformeerd over de volgende taakvelden?						
Volledig	7%	31%	24%	10%	23%	13%
Grotendeels	13%	30%	26%	22%	33%	26%
Deels	12%	6%	13%	18%	11%	18%
Niet of nauwelijks	15%	1%	4%	10%	2%	8%
Weet niet/geen mening	1%	0%	0%	1%	0%	1%
Respons	879	1225	1198	1094	1259	1198
In hoeverre controleert uw raad het college van B&W op de uitvoering van de taken in het kader van de volgende taakvelden (door bijvoorbeeld extra informatie op te vragen)?						
Intensief	2%	32%	16%	2%	22%	10%
Redelijk intensief	8%	45%	34%	14%	44%	29%
Gemiddeld	24%	19%	32%	38%	26%	37%
Niet heel intensief	35%	3%	14%	31%	6%	16%
Niet of nauwelijks	30%	1%	4%	14%	2%	6%
Weet niet/geen mening	2%	0%	0%	1%	0%	1%
Respons	860	1195	1179	1068	1228	1168

Tabel 11: Het Rijk oefent over een aantal wetten die lokaal worden uitgevoerd interbestuurlijk toezicht uit. Daarbij gaat het om de onderstaande wetten. In hoeverre bent u op de hoogte van de uitvoering door het college van deze wetten?

	Huisvestingswet 2014		Participatie- wet		Wmo 2015		Wet IOAW		SUWI		Gemiddeld	
	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR	BW	GR
Volledig	21%	10%	32%	29%	34%	29%	23%	15%	19%	12%	26%	19%
Grotendeels	33%	33%	39%	46%	36%	46%	29%	33%	31%	30%	34%	38%
Deels	22%	32%	19%	20%	20%	20%	29%	31%	28%	31%	24%	27%
Niet of nauwelijks	24%	26%	11%	6%	9%	6%	19%	20%	22%	28%	17%	17%
Respons	337	1190	338	1180	337	1180	336	1188	335	1185		

Tabel 12: Ervaren houding en lasten rijkstoezicht

(0 = Geheel mee oneens, 1 = geheel mee eens)						
	GS	PS	PA	BW	GR	GA
Stelling: Het Rijk stelt zich terughoudend op als het gaat om interbestuurlijk toezicht.	0,70	0,66	0,92	0,58	0,64	0,76
Stelling: De administratieve lasten voor mijn gemeente van het interbestuurlijk toezicht door het Rijk zijn gering.	-	-	-	0,54	-	0,70
Respons	16	106	9	313	1144	161
				318		163

Tabel 13						
(0 = Niet, 1 = In sterke mate)	GS	PS	PA	BW	GR	GA
In welke mate draagt interbestuurlijk toezicht er naar uw mening aan bij dat uw provincie zich houdt aan de landelijke wetgeving waar het interbestuurlijke toezicht zich op richt?	0,49	0,54	0,00	-	-	-
In welke mate draagt interbestuurlijk toezicht er naar uw mening aan bij dat gemeenten binnen uw provincie/uw gemeente zich houden/houdt aan de landelijke wetgeving waar het interbestuurlijke toezicht zich op richt?	0,71	0,56	0,58	0,42	0,56	0,42
Respons	14	109	8	341	1187	162

Tabel 14						
(0 = Geheel mee oneens, 1 = geheel mee eens)	GS	PS	PA	BW	GR	GA
Stelling: Met het huidige systeem van interbestuurlijke toezicht is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen duidelijk.	0,80	0,65	0,75	0,54	0,54	0,60
Respons	15	104	8	326	1186	158

Tabel 15						
(0 = Nee, ontevreden, 1 = Ja, erg tevreden)	GS	PS	PA	BW	GR	GA
Bent u tevreden over de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht momenteel wordt uitgevoerd?	0,80	0,54	0,75	0,52	0,52	0,56
Respons	15	104	8	339	1189	162

Bijlage 6: Samenstelling begeleidingscommissie

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

NAAM	ORGANISATIE	FUNCTIE
M. Hordijk	Ministerie van BZK,	Voorzitter
W. de Vries	Ministerie van BZK	Lid
T. Cammelbeeck	Ministerie van BZK	Lid
A. Schoorl	Ministerie van VWS	Lid
B. Vos	Ministerie van VWS	Lid
B. Bults	Ministerie van IenM	Lid
B. Knop	Ministerie van SZW	Lid
M. de Voogd	KokxdeVoogd	Lid
P. Picaully	VNG	Lid
E. Breebaart	Provincie Noord-Brabant	Lid
D. Offerhaus	IPO	Lid
D. Gutteling	Ministerie van BZK	Secretaris

Bijlage 7: Case study Groningen

Inleiding

De (komst van de) Wrgt leidde in Groningen in 2012 tot overleg tussen het provinciebestuur en vertegenwoordigers van gemeenten.¹ Daarbij is gesproken over de invulling en vormgeving van het nieuwe interbestuurlijke toezicht (de toezichtgebieden, risico's, toezichtinformatie en toezichtcriteria). In samenwerking met de gemeenten is vervolgens een eigen IBT-stelsel (hierna: het Groninger model) tot stand gekomen.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op (de werking van) het Groninger model. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de formele grondslagen van het Groningse model, het verkrijgen van toezichtinformatie en de wijze waarop de provinciale toezichthouder tot een oordeel komt. Tevens komen de ervaringen van gemeenten en de provincie met het interbestuurlijke toezicht aan bod.

Formele grondslagen

De wijze waarop de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht in de provincie Groningen gestalte krijgt is beschreven in de *Nota Interbestuurlijk toezicht* en de *Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht* (hierna: Toetskaders).² In de Nota Interbestuurlijk toezicht wordt onder meer aandacht besteed aan de Wrgt, de toezichtgebieden, de benodigde toezichtinformatie en toezichtcriteria.

Het provinciaal toezichtbeleid van de provincie Groningen bevat geen specifieke doelstellingen voor het toezicht op de gemeenten. In de nota is wel een algemene visie met betrekking tot IBT vastgelegd: GS willen het toezicht conform de intenties van de commissie Oosting uitoefenen. Voor GS is daarbij het volgende belangrijk:

1. Goede interbestuurlijke verhoudingen zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Bij gedecentraliseerde taken moet er vertrouwen vanuit de provincie zijn in de taakbehartiging en in het stelsel van horizontale verantwoording.
2. Elke overheidslaag is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de taakuitvoering.
3. Van de hogere overheid mag worden verwacht dat het accent ligt op het aan de voorkant stellen van duidelijke kaders. Toezicht daarentegen vindt achteraf plaats en daarvoor moeten de instrumenten schorsing & vernietiging en indeplaatsstelling worden gebruikt".³

Het provinciebestuur heeft op 26 juni 2012 beleidskaders vastgesteld voor de toepassing van 'indeplaatsstelling' en van 'schorsing & vernietiging'. De Nota Interbestuurlijk toezicht vermeldt slechts dat een aantal stappen – de interventieladder – moet worden

¹ Daarbij wordt opgemerkt dat de gemeente Hogeveen-Sappemeer vanaf 2011 als pilotgemeente fungeerde.

² Zie de Nota Interbestuurlijk toezicht 2013 en de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014.

³ Zie de Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 1.

doorgelopen. Het provinciebestuur verklaart wel gebruik te willen maken van de beleidskaders die het IPO samen met BZK heeft opgesteld, met name het beleidskader 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'.

Het provinciebestuur houdt in Groningen op zes domeinen toezicht:

- archief- en informatiebeheer,
- gemeentefinanciën,
- ruimtelijke ordening,
- omgevingsrecht,
- monumenten en archeologie, en
- huisvesting statushouders.

Het provinciaal bestuur acht het voor de uitoefening van dat toezicht essentieel dat het over voldoende informatie beschikt. Gemeentebesturen dienen de provinciale toezichthouders dan ook op elk van deze domeinen systematische informatie te verschaffen. Het provinciebestuur van Groningen heeft de verstrekking van deze informatie niet vastgelegd in een verordening als bedoeld in het Besluit vertrekking systematische toezichtinformatie 2012.⁴ GS van Groningen kozen ervoor om de regels voor de verstrekking van systematische informatie de vorm te geven van informele afspraken tussen het provinciebestuur en de gemeentebesturen. Die informele afspraken zijn vastgelegd in de brochure 'Toetskaders'.

De brochure Toetskaders bevat voor elk van de toezichtdomeinen afzonderlijk een omschrijving van de informatie die het gemeentebestuur dient te leveren alsmede een aantal maatstaven aan de hand waarvan het gemeentelijk functioneren zal worden beoordeeld. De mogelijke uitkomsten van die beoordeling zijn 'goed' (rood), 'matig' (oranje) en 'slecht' (rood). Tevens is aangegeven welke interventies bij elk van de drie kwalificaties zullen worden toegepast.⁵

Ter illustratie zijn in de volgende twee tabellen de indicatoren en de daarbij behorende intensiteit van het toezicht uit het toetskader op het gebied van het omgevingsrecht opgenomen.⁶

TABEL 1: INDICATOREN DOMEIN WABO

Beleed, probleem- en risicoanalyse	
Goed	<ul style="list-style-type: none"> - Actueel beleid (minimaal vergunningen- en handhavingsbeleid inclusief brandveiligheid, protocol bouwplantoetsing, bodembeleid) en probleem- en risicoanalyse (<4 jaar) zijn beschikbaar voor GS. In Artikel 7.2, tweede lid Bor staat 'analyse van de problemen'. In de praktijk wordt vaak de term probleem- en risicoanalyse of omgevingsanalyse gebruikt. - Beleid bevat doelen en prioriteiten, ambitieniveau is in lijn met capaciteit. - Beleid en probleem- en risicoanalyse besteden aandacht aan de onderkende Wabo-risico's (asbest, verontreinigde grond, brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen, constructieve veiligheid, risicovolle inrichtingen en brandveiligheid) en zijn duidelijk over wat de specifieke gemeentelijke risico's zijn. Tevens wordt in kader toezicht en handhaving aandacht besteed aan: veiligheid, gezondheid, landschap, natuur en cultuurhistorie

⁴ Zie de artikelen 124h Gemeentewet en 2, lid 2, jo. artikel 4 van het Besluit vertrekking systematische toezichtinformatie 2012.

⁵ Zie de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014.

⁶ Zie het toetskader voor het domein Wabo in de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014, p. 20-22.

Matig	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een beleid en/of probleem- en risicoanalyse maar deze zijn niet actueel (>4 jaar) of incompleet. - Beleid bevat geen doelen en/of prioriteiten, ambitieniveau is niet in lijn met capaciteit. - Beleid en/of probleem- en risicoanalyse besteden geen of onvoldoende aandacht aan onderkende Wabo- en RO risico's, geen duidelijkheid over specifieke gemeentelijke risico's.
Slecht	- Gemeente heeft geen beleid en/of probleem- en risicoanalyse
Uitvoeringsprogramma	
Goed	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma vth-taken vastgesteld door B en W, en is beschikbaar voor GS. Het programma wordt bij de begroting aangeboden aan de raad. - Het uitvoeringsprogramma heeft een duidelijke relatie met risico's, doelen, prioriteiten en evaluatie vorig programma. Beschikbare middelen zijn toereikend voor uitvoering. - In het uitvoeringsprogramma zijn vwb vergunningverlening in ieder geval de systematiek en werkzaamheden voor het actueel houden van vergunningen voor risicovolle activiteiten beschreven.
Matig	- Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma vth-taken vastgesteld door B en W, en is beschikbaar voor GS. Het programma wordt bij de begroting aangeboden aan de raad. De beschikbare middelen zijn toereikend voor de uitvoering.
Slecht	- B en W hebben niet een uitvoeringsprogramma vth vastgesteld dat is aangeboden aan de raad en beschikbaar voor GS. Gemeente heeft onvoldoende personele en financiële middelen om programma uit te voeren.
Jaarverslag	
Goed	<ul style="list-style-type: none"> - Bij het jaarverslag behorend bij de jaarrekening worden de evaluatie van het uitvoeringsprogramma en rapportage (art. 7.7 Bor) aangeboden aan raad en zijn beschikbaar voor GS - Jaarverslag bevat duidelijke conclusies over mate van uitvoering uitvoeringsprogramma, de bijdrage aan beleidsdoelen, de beheersing van risico's, en of beleid, prioriteiten en/of programma bijgesteld dienen te worden
Matig	- Bij het jaarverslag behorend bij de jaarrekening worden de evaluatie van het uitvoeringsprogramma en de rapportage (zie art. 7.7 Bor) aan de raad aangeboden en zijn beschikbaar voor GS
Slecht	- Gemeente heeft geen evaluatie van het uitvoeringsprogramma en de rapportage (zie art. 7.7 Bor) aan de raad aangeboden en beschikbaar gesteld voor GS.

TABEL 2: INTENSITEIT VAN HET TOEZICHT

Score 'goed'	Wanneer de score goed is - de gemeente voldoet v.w.b. vth-taken aan de wettelijke eisen en heeft toezicht en handhaving van de risicovolle taken goed in de vingers - is de intensiteit van het toezicht laag: <ul style="list-style-type: none"> - Ambtelijk contact: 1 keer per jaar - Steekproef eens per 3 á 4 jaar.
Score 'matig'	Wanneer de score matig is - de gemeente voldoet v.w.b. vth-taken aan de wettelijke eisen, maar ook niet meer dan dat - is de intensiteit van het toezicht gemiddeld: <ul style="list-style-type: none"> - Ambtelijk contact is maatwerk - Interventie: ambtelijk verzoek om toelichting op vraagpunten. Als onduidelijkheid

	blijft, bestuurlijk overleg.
Score 'slecht'	<p>Wanneer de score slecht is - de gemeente voldoet v.w.b. vth-taken op meerdere cruciale aspecten niet aan de wettelijke eisen - is de intensiteit van het toezicht hoog:</p> <ul style="list-style-type: none"> - In het algemeen is er bij het toezichtregime hoog geen, of onvoldoende verbetering nadat er onder toezichtregime gemiddeld al veelvuldig ambtelijke en bestuurlijke contacten zijn geweest - Zo mogelijk en wenselijk nog bestuurlijk overleg. Indien geen, of onvoldoende effect: interventie volgens de bestuurlijke interventieladder (uiteindelijk bv via inschakelen van adviesbureau op kosten van de gemeente).

Organisatie

De provincie Groningen heeft 0,8 fte vrijgemaakt voor de functie van Coördinator IBT in afdeling Bestuur, Juridische zaken en Communicatie. De functie is ondergebracht bij de staf van de CdK. Voor elk van de domeinen is, binnen de betreffende sectorafdeling, een ambtenaar aangewezen die onder meer de door de gemeentebesturen verstrekte informatie beoordeelt en zo nodig additionele gegevens opvraagt. De coördinator zorgt ervoor dat de gebundelde oordelen aan de gemeentebesturen worden voorgelegd. De exacte inzet in fte is niet te geven. Globaal is er 0,5 fte voor archief- en informatiebeheer, voor monumenten en archeologie en voor huisvesting statushouders, 0,4 fte, voor het omgevingsrecht 0,6 fte en een marginale inzet voor ruimtelijke ordening. De toezichtambtenaren komen periodiek bijeen in een werkgroep IBT onder leiding van de coördinator. In de werkgroep worden de activiteiten op elkaar afgestemd, specifieke problemen besproken, et cetera.

Voorts zijn er twee gremia waarbinnen enkele malen per jaar overleg met de gemeenten wordt gevoerd. Er is een ambtelijke werkgroep, bestaande uit de werkgroep IBT en de (alle) gemeentelijke coördinatoren IBT. Daarnaast is er een bestuurlijke Klankbordgroep, bestaande uit vijf burgemeesters en de CdK.

Informatieverwerving

Inleiding

De Groningse Nota Interbestuurlijk toezicht stelt letterlijk dat de provincie uitgaat "*van een adequate taakuitoefening door het college en horizontaal toezicht daarop vanuit de gemeenteraad*". Om tot een goed oordeel te kunnen komen over de taakuitvoering door gemeenten heeft de provincie informatie nodig. In de Nota interbestuurlijk toezicht besteedt de provincie aandacht aan het verkrijgen van de benodigde toezichtinformatie. In de volgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan. Daarbij wordt eerst een beeld geschetst van de wijze waarop het verkrijgen van de informatie op papier is vastgelegd. Vervolgens wordt de bestaande praktijk beschreven.

Systematische toezichtinformatie

Volgens de brochure Toetsingskaders dienen de gemeenten tweemaal per jaar systematische toezichtinformatie bij de provinciale toezichthouder aan te leveren.⁷ De informatie wordt aangeleverd in de vorm van een IBT-paragraaf bij de gemeentelijke begroting en de jaarrekening. Uit de Nota Interbestuurlijk toezicht volgt verder dat het voor

⁷ Zie de Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 3.

de hand ligt dat gemeenten ook andere voor de raad te agenderen stukken, die conform de wettelijke voorschriften gemaakt dienen te worden, aan de toezichthouder zenden (denk bijvoorbeeld aan het programma en het jaarverslag Wabo).

De Groningse gemeenten dienen de toetskaders te gebruiken bij het inrichten van de IBT-paragraaf bij de jaarstukken.⁸ De gemeentebesturen worden geacht per toezichtdomein aan te geven in hoeverre aan de criteria uit het toetskader wordt voldaan, of sprake is van een goede, een matige of een slechte uitvoering van taken en welke herstelmaatregelen zo nodig zullen worden getroffen. Tevens moeten zij ervan blijk geven zich bewust te zijn van de risicogebieden in de taken die ze in medebewind dienen uit te voeren.⁹

Overige toezichtinformatie

De provinciale toezichthouder beperkt zich op papier dus niet tot het verwerven van alleen systematische informatie over de gemeentelijke taakuitoefening en de daaruit voortvloeiende oordeelsvorming en interventies. In de praktijk is dat geheel anders, zoals hierna in paragraaf 6 duidelijk wordt. In de Nota Interbestuurlijk toezicht staat over het verkrijgen van (incidentele) toezichtinformatie het volgende vermeld: *“Geen informatie, te weinig informatie of informatie waaruit blijkt dat de taakuitvoering door het gemeentebestuur niet adequaat is, is reden voor de provinciale toezichthouder om in gesprek te gaan met het gemeentebestuur”*. Daarnaast kunnen incidenten, verzoeken van burgers, berichten uit de media of bilaterale contacten aanleiding geven tot het voeren van een gesprek met het gemeentebestuur of het opvragen van nadere informatie.¹⁰ Het gaat wat het laatste betreft om gegevens over de uitoefening van een bepaalde taak door een specifieke gemeente. Ook hiervan wordt hierna duidelijk dat het in de praktijk een dode letter is gebleken.

Het provinciebestuur van Groningen heeft voor het verwerven van incidentele toezichtinformatie geen formele voorziening getroffen. Een deel van deze informatie is echter openbaar, zoals de informatie die in plannen of jaarverslagen is opgenomen. Indien incidentele informatie niet openbaar is kan het provinciebestuur op grond van artikel 118 van de Gemeentewet vragen om verstrekking van die informatie. In de toetskaders bevatten voor sommige taken wel een uitdrukkelijke bepaling over nader in te winnen informatie. Dat is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de domeinen monumenten en archeologie, ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht.

Voor een aantal domeinen – ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht – is in de toetskaders vastgelegd dat minstens eenmaal per jaar ambtelijk overleg plaatsvindt. Zie de tabel hieronder.

TABEL 1: FREQUENTIE AMBTELIJK OVERLEG¹¹

Domein	Frequentie ambtelijk overleg
Ruimtelijke ordening	“Wanneer de score ‘goed’ is, is de intensiteit van het toezicht laag: frequentie ambtelijk overleg 1 à 2 keer per jaar.”

⁸ Zie de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014, p. 5.

⁹ Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 3.

¹⁰ Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 3.

¹¹ Zie de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014, p. 11, 14 en 22.

	“Wanneer de score ‘matig’ is, is de intensiteit van het toezicht gemiddeld: frequentie ambtelijk overleg is maatwerk.”
Omgevingsrecht	“Wanneer de score goed is – de gemeente voldoet v.w.b. vth-taken aan de wettelijke eisen en heeft toezicht en handhaving van de risicovolle taken goed in de vingers – is de intensiteit van het toezicht laag: ambtelijk contact: 1 keer per jaar.”
	“Wanneer de score matig is – de gemeente voldoet v.w.b. vth-taken aan de wettelijke eisen, maar ook niet meer dan dat – is de intensiteit van het toezicht gemiddeld: ambtelijk contact is maatwerk.”

Daarnaast volgt uit het toetskader voor het domein omgevingsrecht dat bij gemeenten die goed scoren (de gemeente voldoet voor wat betreft de vth-taken aan de wettelijke eisen en heeft toezicht en handhaving van de risicovolle taken goed in de vingers) eens in de 3 à 4 jaar een steekproef zal plaatsvinden. Op basis van het stuk is onduidelijk wat het provinciebestuur hier precies bedoelt met “een steekproef”. In de praktijk hebben wel steekproeven plaatsgevonden. In 2015 is bij drie gemeenten die zichzelf op alle onderdelen 'goed' hadden beoordeeld een eerste steekproef Wabo/RO gedaan. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met ambtenaren van die gemeenten. In de staf CdK is gerapporteerd over de eerste steekproef Wabo en bestuurlijke handhaving RO. In 2016 heeft een tweede steekproef plaatsgevonden. Deze tweede, meer omvangrijke steekproef, is bij 15 gemeenten gehouden om te peilen of de uitkomst van de eerste steekproef zou worden bevestigd. Met de steekproeven werd beoogd te toetsen of het gestelde vertrouwen gerechtvaardigd was.

In het toetskader monumenten en archeologie merkt het provinciebestuur op dat *“om het plaatje voor gemeenteraad en provincie wat scherper te krijgen, door de sectordeskundigen een aantal algemene vragen [is] bedacht. Het beantwoorden hiervan verbetert het inzicht in de omvang van de gemeentelijke taken op dit gevoelige gebied.”* Gemeentebesturen dienen bijvoorbeeld het aantal gebouwde en archeologische rijksmonumenten, rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten en archeologisch waardevolle terreinen door te geven, evenals het in de afgelopen vijf jaar afgegeven aantal beschikkingen voor wijziging, sloop of verwijdering van rijksmonumenten en door de monumentencommissie uitgebrachte (pre-)adviezen.¹² Het provinciebestuur is zich ervan bewust dat het niet zomaar alle informatie die bij de gemeenten voorhanden is kan opvragen. Immers het interbestuurlijk toezicht dient ‘sober’ te zijn. In het toetskader van het domein monumenten en archeologie staat dan ook het volgende: *“de provincie stelt prijs op deze gegevens om zich een goed beeld te kunnen vormen, maar dit maakt geen deel uit van de beoordeling in het kader van interbestuurlijk toezicht”*.¹³

Oordeelsvorming

Stoplichtmodel

De toetskaders omvatten, behalve het format, ook een aantal beoordelingsmaatstaven aan de hand waarvan de oordeelsvorming plaatsvindt. Daarbij wordt opgemerkt dat landelijk – in overleg tussen het IPO en de VNG – al dan niet formeel een beoordelingsraamwerk is geformuleerd en dat Groningen dit raamwerk vrijwel onverkort volgt.

¹² Zie het toetskader domein Monumenten en Archeologie in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 17.

¹³ Idem.

De oordeelsvorming vindt plaats aan de hand van een stoplichtmodel. Gemeenten kunnen daarbij goed, matig of slecht scoren.¹⁴ De beoordeling ‘goed’ (categorie groen) betekent dat de gemeente op (vrijwel) alle punten voldoet aan de beoordelingscriteria uit de toetskaders. Er zijn geen of slechts kleine verbetermogelijkheden en het jaar daarop zal er, behoudens bijzondere omstandigheden, geen sprake zijn van provinciale (toezicht)bemoeienis. Voor gemeenten die niet voldoen aan de toezichtcriteria – score van matig (categorie oranje) of slecht (categorie rood) – geldt een apart regime waarin de intensiteit van het toezicht (verder) wordt opgevoerd. Gemeenten zullen dan vaker bezocht en begeleid worden door provinciale toezichtambtenaren om zo snel mogelijk weer aan de toezichtcriteria te voldoen.¹⁵

Beoordelingsmaatstaven en toezichtoordelen

Hieronder wordt per domein ingegaan op de beoordelingsmaatstaven en de door het provinciebestuur gegeven toezichtoordelen. Deze beoordelingsmaatstaven komen vrijwel letterlijk terug in de toetsingskaders die de andere provincies ook hanteren en die in IPO-verband overeen zijn gekomen.

Archief- en informatiebeheer

Binnen het domein archief- en informatiebeheer wordt aan de hand van Kritische Prestatie-Indicatoren (hierna: KPI's) beoordeeld in hoeverre gemeenten de archiefwetgeving (de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling) naleven. Het provinciebestuur van Groningen heeft op basis van een risicoanalyse uit de KPI's vier thema's gekozen als focus voor het toezicht. Deze corresponderen met de aanbevelingen van de VNG bij de KPI's. Het betreft de volgende vier thema's:¹⁶

1. er is een werkend kwaliteitssysteem voor het beheer van archiefbescheiden
2. archiefbescheiden¹⁷ worden in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht
3. archiefbescheiden worden tijdig vernietigd of overgebracht/openbaar gemaakt
4. er is een duurzame en adequate beheer- en bewaaromgeving.

Het college dient door middel van een verslag over het informatiebeheer verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Dat verslag en de interne beoordeling door de raad vormt de belangrijkste informatiebron voor het provinciale toezicht. Met het oog op een juiste interpretatie is met de besturen van de Groningse gemeenten afgesproken dat ook de onderliggende, ingevulde KPI's aan de provincie beschikbaar worden gesteld.¹⁸

Per kalenderjaar beoordeelt de provinciale toezichthouder in hoeverre de gemeenten hun informatiebeheer op orde hebben. Uit de toetskaders blijkt dat binnen twee maanden na de informatieverstrekking een conceptbeoordeling wordt medegedeeld. De conceptbeoordeling wordt eerst ambtelijk aan de gemeenten voorgelegd en in een gesprek toegelicht, zodat eventuele misverstanden of onvolkomenheden kunnen worden weggenomen. Het provinciebestuur stelt vervolgens de beoordeling officieel vast.¹⁹

¹⁴ Zie de Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 4.

¹⁵ De Nota Interbestuurlijk toezicht 2013, p. 4. en de Brochure Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht 2014.

¹⁶ Zie het toetskader voor het domein Archief in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 7.

¹⁷ Het gaat daarbij om zowel analoge als digitale archiefbescheiden.

¹⁸ Zie het toetskader voor het domein Archief in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 7.

¹⁹ Idem.

Gemeentefinanciën

De provinciale ambtenaren beoordelen de gemeentebegrotingen. Daarbij wordt onder meer gekeken in hoeverre de begroting structureel en reëel in evenwicht is en in hoeverre wat betreft de meerjarenbegroting aannemelijk is dat dit evenwicht behouden blijft dan wel wordt hersteld. Tevens wordt gekeken of sprake is van één of meer bestuurlijk relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden.²⁰

Het toetskader voor het financiële toezicht bevat zeven criteria op basis waarvan de provinciale toezichthouder tot een oordeel komt:²¹

1. Begrotingsjaar structureel en reëel in evenwicht;
2. Laatste jaarschijf meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht;
3. Weerstandvermogen (positief / negatief);
4. Onderhoud kapitaalgoederen: vastgestelde actuele beheerplannen, geen achterstallig onderhoud;
5. Actuele exploitatieopzetten grondexploitatie;
6. Toepassing BBV;
7. Uitkomsten jaarrekeningen drie voorgaande jaren.

Ruimtelijke ordening

De IBT-paragraaf verschaft de toezichthouder wat betreft het domein Ruimtelijke Ordening inzicht in de volgende zaken:²²

- Gelden voor het gehele grondgebied van de gemeente adequate bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen? Zo nee bestaan er risico's en gevaren (veiligheid, volksgezondheid, natuur, landschap, cultuurhistorie, archeologie) en/of is er een operationeel programma om de niet-actuele en niet-aangepaste plannen/verordeningen te herzien?
- Is er een verslag over de uitvoering van de Wro-taken aan de raad uitgebracht?
- Is er een uitvoeringsprogramma en zo ja is deze bij de begroting aan de raad aangeboden en tevens beschikbaar gesteld aan Gedeputeerde Staten??
- Is er een jaarverslag en zo ja is deze aan de raad aangeboden en tevens beschikbaar gesteld aan Gedeputeerde Staten?

Bij de oordeelsvorming kan incidentele toezichtinformatie een rol spelen. Denk daarbij aan informatie over onregelmatigheden in de gemeentelijke besluitvorming.

Monumenten en archeologie

Op het domein monumenten en archeologie²³ vindt de oordeelsvorming onder meer plaats aan de hand van de volgende door het provinciebestuur vastgestelde indicatoren:²⁴

1. Zijn de bestemmingsplannen of is de beheersverordening voor het hele gemeentelijke grondgebied Maltaproof en zijn alle rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten opgenomen in een bestemmingsplan of beheersverordening?
2. Heeft de gemeente voor de gebouwde rijksmonumenten een monumentencommissie die voldoet aan artikel 15 van de Monumentenwet?

²⁰ Zie het toetskader voor het financieel toezicht in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 8 en 9.

²¹ Idem, p. 10.

²² Zie het toetskader domein Ruimtelijke Ordening in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 11 en 12.

²³ Archeologie is strikt genomen geen object van interbestuurlijk toezicht.

²⁴ Toetskader domein Monumenten en Archeologie in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p.15 en 16.

3. Houdt het college voor de gebouwde rijksmonumenten een openbaar register bij van verleende omgevingsvergunningen (als bedoeld in artikel 20 Monumentenwet)?²⁵
4. Wordt in alle wettelijk verplichte gevallen voor gebouwde rijksmonumenten advies gevraagd aan de monumentencommissie?
5. Hebben er het afgelopen jaar incidenten²⁶ in uw gemeente plaatsgevonden? Zo nee, dan is deze vraag niet van toepassing. Zo ja, hoe zijn deze incidenten opgevolgd?

De provinciale toezichthouder toetst aan de hand van de IBT-paragraaf of het gemeentebestuur aan zijn wettelijke verplichtingen heeft voldaan. Het oordeel van de provinciale toezichthouder kan mede worden gebaseerd op nadere informatie die door gemeenten is verstrekt. Zoals hierboven bij het verkrijgen van overige toezichtinformatie al is aangegeven stelt het provinciebestuur van Groningen prijs op bepaalde gegevens, waaronder in de afgelopen vijf jaar afgegeven aantal beschikkingen voor wijziging, sloop of verwijdering van rijksmonumenten en door de monumentencommissie uitgebrachte (pre-)adviezen. Formeel is de informatieverstrekking beperkt tot de in de brochure Toetskaders genoemde bronnen; langs ‘ambtelijke binnenlijnen’ wordt regelmatig ruimhartiger informatie gedeeld.

Huisvesting statushouders

Wat betreft de huisvesting van statushouders vindt de beoordeling op basis van de overzichten van het COA plaats door het gerealiseerd aantal gehuisveste statushouders te vergelijken met de taakstelling die geldt voor die gemeente.

Omgevingsrecht

In de provincie Groningen dient het provinciale toezicht zich volgens de voornemens in de Toetskaders op drie kernthema’s te richten:

- Beleid, probleem- en risicoanalyse;
- Het uitvoeringsprogramma;
- Het jaarverslag.

De provinciale toezichthouder kijkt of de wettelijk voorgeschreven documenten (evaluatieverslag, jaarplan en beleidsplan) tijdig bestuurlijk worden vastgesteld, en of de inhoud voldoet aan de wettelijke eisen. Het toetskader impliceert daarnaast dat ook een (lichte) beoordeling van de inhoud van deze stukken plaatsvindt.²⁷ De toezichthouder dient bijvoorbeeld te beoordelen of het beleid doelen en prioriteiten bevat en of uit het beleid en de probleem- en risicoanalyse duidelijk blijkt wat de specifieke gemeentelijke risico’s zijn. Daarnaast moet worden beoordeeld in hoeverre het uitvoeringsprogramma gestoeld is op het beleid en de probleem- en risicoanalyse en of het programma “in ieder geval de systematiek en werkzaamheden voor het actueel houden van vergunningen voor risicovolle activiteiten” beschrijft. Ten aanzien van het jaarverslag dient de provinciale toezichthouder te beoordelen in hoeverre het verslag duidelijke conclusies bevat over mate van uitvoering van het programma, de bijdrage aan beleidsdoelen, de beheersing van risico’s, en of beleid, prioriteiten en/of programma bijgesteld dienen te worden.²⁸ De toetskaders bevatten

²⁵ Het gaat hier om monumenten en vergunningen als bedoeld in artikel 7, lid 1, en artikel 11, lid 2, van de Monumentenwet.

²⁶ Onder ‘incidenten’ wordt verstaan: meldingen van voorvallen die kunnen leiden tot het vaststellen van een overtreding van artikel 11 en artikel 63 lid 2 en 3 van de Monumentenwet 1988.

²⁷ Zie het toetskader voor het domein Wabo in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 20 en 21.

²⁸ Het toetskader voor het domein Wabo in de Brochure Toetskaders interbestuurlijk toezicht 2014, p. 21.

inhoudelijke eisen voor de jaarstukken, zodat gemeenten weten waarop wordt getoetst. Hierna zal blijken dat in de praktijk de provincie zich, overeenkomstig de daarover met de gemeenten gemaakte afspraken, baseert op de beoordelingen van de gemeenten zelf en dat de provinciale toezichthouder niet zelf op de inhoud toetst.

Het lijkt of de provincie zich ervan af heeft gemaakt, maar de provincie heeft zich, overeenkomstig de daarover met de gemeenten gemaakte afspraken, gebaseerd op de beoordelingen door de gemeenten zelf. In de toetskaders staan inhoudelijke eisen voor de jaarstukken, zodat gemeenten weten waar op moet worden getoetst, maar de provinciale toezichthouder toetst niet zelf op de inhoud.

Interventie en beïnvloeding

Het provinciale bestuur verwijst in het toezichtbeleid naar het gebruik van de interventieladder. De provinciale toezichthouder kan wat betreft de instrumenten van indeplaatsstelling en schorsing & vernietiging gebruik maken van de landelijke beleidskaders. Het provinciebestuur van Groningen heeft beleidskaders voor de toepassing van 'indeplaatsstelling' en van 'schorsing & vernietiging' vastgesteld.

Ervaringen van gemeenten en de provincie

Algemeen beeld

Uit de case study's in de gemeenten komt als beeld naar voren dat de gesprekspartners de toegevoegde waarde van het IBT-stelsel betwijfelen. De informatie die in de IBT-paragraaf in begroting en jaarrekening wordt opgenomen is veelal beknopter dan de informatie die de gemeente toch al moet opleveren op basis van wettelijke verplichtingen. De IBT-paragrafen leiden ook niet tot intensieve ambtelijke en bestuurlijke contacten tussen de provincie en de gemeenten. Gesproken wordt over 'papieren toezicht' omdat de door de gemeenten aangeleverde informatie niet of nauwelijks leidt tot intensieve vervolgstappen, bestuurlijk of ambtelijk. Een van de als case study geselecteerde gemeenten vraagt zich af of met de gekozen inrichting het interbestuurlijk toezicht door de provincie niet te groot wordt gemaakt en of feitelijk geen sprake is van 'bezigheidstherapie'. Slechts op een van de toezichtdomeinen, het archief- en informatiebeheer, wordt een wijziging in vergelijking met de situatie voor de Wrgt geconstateerd. Hier is door het benoemen van KPI's en het intensiveren van de ambtelijke contacten tussen provincie en gemeenten sprake van het inhalen van een achterstand. Daar wordt de toegevoegde waarde van het interbestuurlijk toezicht wel degelijk gezien, waarbij tegelijkertijd wordt vastgesteld dat de gesignaleerde aanscherping en intensivering ook zonder de Wrgt plaats hadden kunnen vinden.

Werking van het stelsel

Het Groningse IBT-stelsel is in 2016 geëvalueerd. Uit dat onderzoek blijkt dat de ervaringen met en oordelen over de werking van het Groningse model per domein verschillen. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de toegevoegde waarde van het interbestuurlijk toezicht in zijn huidige vorm vrijwel nihil is, maar dat er enkele tekenen zijn dat het nieuwe IBT-stelsel hier en daar een kleine impact heeft. Ter illustratie kan worden verwezen naar de toegenomen aandacht voor gemeentelijke archief. Voor de inwerkingtreding van de Wrgt bleef dat onderwerp vrijwel geheel buiten het gezichtsveld van bestuurders en raadsleden,

terwijl het onderwerp ook volgens onze gesprekspartners op dit moment bij een aantal gemeenten op de politieke agenda staat.²⁹

Daarnaast wordt volgens de Groninger evaluatie de verandering in de verhouding tussen de provincie en de gemeenten als gevolg van het nieuwe IBT-stelsel niet altijd als positief ervaren.³⁰ Op de domeinen gemeentefinanciën, huisvesting statushouders en het omgevingsrecht is het oude interbestuurlijke toezicht vrijwel ongewijzigd voortgezet. Binnen andere domeinen is het toezicht geheel of gedeeltelijk anders vormgegeven. Waar voorheen – voor de inwerkingtreding van de Wrgt – sprake was van een samenwerkingsrelaties, is in het nieuwe IBT-stelsel een meer formele toezichtrelatie ontstaan. Met name op het domein archief- en informatiebeheer ervaren gemeentelijke ambtenaren de nieuwe werkwijze veel meer als echt ‘toezicht’, terwijl voorheen de betrokkenheid van de provinciale inspecteur veel meer als deskundige ondersteuning dan als toezicht werd ervaren.³¹ Op dit moment ligt de nadruk vooral op toezicht op de naleving en het voldoen aan de beoordelingsmaatstaven uit de toetskaders.

Het verkrijgen van toezichtinformatie

Idealiter wordt de IBT-paragraaf in de praktijk samen met de andere stukken van de begroting dan wel rekening en het oordeel daarover van de gemeenteraad³² bij gedeputeerde staten ingediend. Uit het evaluatieonderzoek volgt dat ondanks dat in de toetskaders per domein duidelijk is aangegeven welke informatie moet worden aangeleverd, dat niet altijd voldoende gebeurt. Bij de jaarrekening van 2014 heeft gedeputeerde staten in twintig procent van de gevallen (32 van de 161 IBT-paragrafen) de verstrekking van systematische toezichtinformatie als onvoldoende geoordeeld. Bij de begroting 2015 werd zeventien procent van de informatieverstrekkingen als onvoldoende gekwalificeerd.³³

Uit de case study's blijkt dat de provincie van de gemeenten zowel het uitgebreide jaarverslag met de onderliggende KPI's ontvangt, als een samenvatting daarvan in de IBT-paragraaf in begroting en jaarrekening. Er zijn geen signalen dat deze informatie onvoldoende is om tot een oordeel te kunnen komen. De IBT-verplichting levert geen nieuwe of andere informatie op en vereist een geringe aanvullende inspanning. Ook de gemeenteraad ontvangt zowel het jaarverslag als de twee IBT-paragrafen. In de gemeenten worden wel verschillen gezien met het interbestuurlijk toezicht van voor de Wrgt. Nu wordt de informatie door de gemeenten aan de provincie toegezonden, voorheen kwam de provincie de informatie halen. Een belangrijk verschil met de situatie van voor de Wrgt is dat destijds ook wel de verplichting bestond een jaarverslag aan de gemeenteraad aan te bieden, maar dat dit niet gebeurde. Het interbestuurlijk toezicht draagt eraan bij dat dit tegenwoordig anders is.

Wat betreft de frequentie en de tijd die het gemeenten kost om de benodigde informatie aan te leveren laten de case study's zien dat het toezicht weliswaar gestroomlijnder, frequenter en intensiever is geworden, maar dat de tijdsbelasting van het IBT beperkt is. Die

²⁹ Zie De Ridder 2016, p. 26

³⁰ Idem.

³¹ Idem, p. 16, 17 en 26.

³² Het betreft hier een impliciet oordeel. De gemeenteraden keuren het verslag of de begroting daarmee het hoofdstuk over interbestuurlijke toezicht goed.

³³ Zie De Ridder 2016, p. 21.

betreft vooral het actualiseren van de IBT-paragraaf, wat volgens de gesprekspartners nauwelijks tijd kost, en het ambtelijke overleg over het IBT-stelsel.

In de Nota Interbestuurlijk toezicht staat aangegeven: *“Geen informatie, te weinig informatie of informatie waaruit blijkt dat de taakuitvoering door het gemeentebestuur niet adequaat is, is reden voor de provinciale toezichthouder om in gesprek te gaan met het gemeentebestuur”*. Uit de case study’s volgt dat in de praktijk een dergelijk gesprek op ambtelijk dan wel bestuurlijk niveau vaak niet plaatsvindt. In de IBT-paragraaf worden door het desbetreffende gemeentebestuur herstelmaatregelen aangekondigd. Daarop vindt geen controle door de provinciale toezichthouder op plaats. Sommige herstelmaatregelen komen meerdere jaren achter elkaar terug.

Binnen het domein ruimtelijke ordening ontving de provincie Groningen een aantal keren incidentele informatie over onregelmatigheden in de gemeentelijke besluitvorming. In één situatie waarin afgifte van een bouwvergunning in strijd was met de wet en het provinciale beleid werd de IBT-route richting schorsing en vernietiging gekozen.³⁴

In de toetskaders voor het domein omgevingsrecht staat dat bij gemeenten die goed scoren (de gemeente voldoet voor wat betreft de vth-taken aan de wettelijke eisen en heeft toezicht en handhaving van de risicovolle taken goed in de vingers) eens in de 3 à 4 jaar een steekproef zal plaatsvinden. In 2015 is een steekproef Wabo/RO uitgevoerd bij drie gemeenten. In 2016 zijn 15 gemeenten in een steekproef getoetst. In die tweede steekproef zijn ook gesprekken gevoerd met ambtenaren van die gemeenten. De resultaten zijn niet gebruikt om individuele gemeenten aan te spreken, maar om de IBT systematiek te toetsen.

Oordeelsvorming

Ten aanzien van de oordeelsvorming door middel van het stoplichtmodel blijkt uit het evaluatieonderzoek van 2016 dat deze als te weinig genuanceerd wordt beschouwd. Dat komt doordat een gemeente aan de ene kant op grond van één formeel gebrek al een rood licht kan krijgen en aan de andere kant belangrijke inhoudelijke gebreken geheel buiten de oordeelsvorming kunnen blijven. Op verschillende manieren – bijvoorbeeld door het uitschrijven van een beoordeling of meerdere keren per jaar ambtelijk overleg – wordt dan ook geprobeerd om de oordeelsvorming meer diepte te geven.³⁵

Uit het evaluatieonderzoek blijkt voorts dat de provinciale toezichthouder bij de beoordeling de toetskaders toepast, maar dat de toetskaders wel vragen opleveren. De kwalificatie ‘slecht’ kan bijvoorbeeld al opgelegd worden als een bepaald document (bijvoorbeeld een jaarverslag) niet op tijd is aangeleverd en uit het evaluatieonderzoek bleek dat een groot deel van de kwalificaties ‘slecht’ is te herleiden tot ontbrekende informatie. De kwalificatie van de uitvoering van de wettelijke taak is daarmee nog niet beoordeeld.³⁶

In de case study’s gaf één gemeente met betrekking tot het gebruik van de interventieladder aan dat ook op ambtelijk niveau geen gesprek tussen de provinciale toezichthouder en de gemeente plaatsvindt als het oordeel matig/slecht is.

³⁴ Idem, p. 18.

³⁵ Zie De Ridder 2016, p. 26.

³⁶ Idem, p. 32.

De gemeenten beoordelen zichzelf ook: de gemeentebesturen moeten per toezichtdomein aangeven in hoeverre aan de criteria uit het toetskaders wordt voldaan, of sprake is van een goede, een matige of een slechte uitvoering van taken. De beoordeling door de provincie staat hier los van. Uit de case study's volgt dat de oordelen van de Groningse gemeenten en de provincie niet altijd overeenkomen. Dit was bij één van de bestudeerde gemeenten het geval, maar leidde niet tot een overleg tussen het gemeentebestuur en de provincie over hoe het verschil te verklaren is. De geïnterviewde ambtenaren die zich bezighouden met de domeinen die onderworpen zijn aan het interbestuurlijk toezicht blijken er niet altijd van op te hoogte te zijn dat het provinciale oordeel anders luidt dan het gemeentelijke oordeel. Uit de case study's volgt dat bij één gemeente de IBT-coördinator het provinciale oordeel terugkoppelt. Bij de andere gemeente bestaat twijfel over deze terugkoppeling.

Op basis van de informatie die door de gemeenten is aangeleverd stuurt de provincie in september/oktober een concept-beoordelingsbrief. Uit de case study's blijkt dat het per gemeente verschilt of de provinciale toezichthouder langs komt voor een ambtelijk gesprek om het oordeel toe te lichten. Bij de ene gemeente was dit wel en bij de andere gemeente niet gebeurt. Voor archief- en informatiebeheer is in alle gevallen een uitvoerige toelichting op het oordeel opgesteld. Nadat de gemeente een reactie heeft gegeven komt er een definitieve brief van het provinciebestuur. Die finale beoordeling wordt eind november/begin december ontvangen.

Hieronder wordt voor een aantal domeinen nader ingegaan op de (ambtelijke) contactmomenten en/of de wijze waarop de provinciale toezichthouder tot een oordeel komt.

Gemeentefinanciën

Uit de case study's blijkt dat de provincie voor 1 januari van het begrotingsjaar het oordeel over de begroting geeft. Dan wordt dus duidelijk of het gaat om repressief toezicht of dat er sprake zal zijn van verscherpt toezicht. Dat noemt de provincie de eerste fase van het onderzoek. Voor alle gemeenten wordt ook een tweede fase onderzoek uitgevoerd. Dat onderzoek leidt echter niet in alle gevallen tot nadere communicatie met de gemeenteraad of het college. Het gemeentelijke oordeel over het financieel toezicht door de provincie is positief; als er fouten zijn gemaakt in de financiële stukken kunnen die eenvoudig worden hersteld.

Ruimtelijke ordening en omgevingsrecht

In een gemeente wordt over ambtelijk contacten met de provincie op het domein van de Ruimtelijke ordening gesteld dat daarvan slechts sprake was wanneer het oordeel matig was. Dat heeft in het verleden weleens tot een gesprek geleid. Voor het overige zijn er wel ambtelijke contacten, maar die worden door de contactpersoon toch vooral geplaatst in het licht van 'het provinciaal ruimtelijk belang' en niet gezien als contacten in de sfeer van interbestuurlijk toezicht. Op het terrein van het omgevingsrecht wordt wel gesteld dat sinds 2012 de ambtelijke contacten intensiever zijn geworden. Tegelijkertijd wordt gesproken over 'toezicht op basis van vertrouwen', over korte lijnen die soms formeel en soms amicaal zijn.

De Toetskaders laten zien dat de provinciale toezichthouder ten aanzien van de wettelijk voorgeschreven documenten (evaluatieverslag, jaarplan en beleidsplan) ook een (lichte)

beoordeling van de inhoud van deze stukken moet geven. Uit het evaluatieonderzoek van 2016 blijkt dat de provinciale toezichthouder dergelijke informatie nog niet had ingewonnen.³⁷ De case study's laten zien dat informatie in de IBT-paragraaf gebaseerd wordt op de informatie die ook wordt vastgelegd in het verslag dat jaarlijks moet worden uitgebracht. De IBT-paragraaf is daarmee niet uitgebreider dan 1 A4. Het oordeel van het provinciebestuur lijkt zich niet over de genoemde punten uit te strekken.

De case study's laten verder zien dat bij de twee gemeenten geen sprake was van onregelmatigheden in de gemeentelijke besluitvorming.

Monumenten en archeologie

In een van de gemeenten waar een case study is uitgevoerd is een archeologische waardekaart vastgesteld waarop alle (archeologische) monumenten zijn aangegeven. Jaarlijks beperkt het gemeentebestuur zich in de rapportage aan de provincie tot de wijzigingen die zich hebben voorgedaan aan de hand van de verleende vergunningen. In de meeste jaren doen zich geen relevante ontwikkelingen voor, zodat men meestal volstaat met een beperkt verslag waarin de hoofdlijnen van het vorige uitgebrachte verslag worden herhaald.

Huisvesting statushouders

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat sinds de invoering van het nieuwe IBT-stelsel in enkele gevallen op het domein huisvesting statushouders door de provinciale toezichthouder een formeel besluit tot indeplaatsstelling is genomen. Tot een daadwerkelijke uitvoering van het besluit is het in geen van de gevallen gekomen omdat de desbetreffende gemeenten de taakstelling in een extra termijn van een halfjaar hadden gerealiseerd.³⁸

Betrokkenheid van de raad

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het IBT-proces is in de provincie Groningen uitdrukkelijk vastgelegd. Elk gemeentebestuur dient zowel bij de begroting als bij de jaarrekening een IBT-paragraaf aan te leveren en de gemeenteraad stelt vervolgens de jaarstukken en daarmee ook de IBT-paragraaf vast. De IBT-paragraaf geeft de raad, "als eerstverantwoordelijke voor de controle op het gemeentelijk bestuurlijk handelen" dan ook de mogelijkheid om het college op de verschillende domeinen te beoordelen. Bij die beoordeling maakt de raad gebruik van de in het desbetreffende toetskader vastgelegde beoordelingsmaatstaven.

Sinds de inwerkingtreding van de Wrgt en de totstandkoming van het model in Groningen ontvangen de Groninger gemeenteraden tweemaal per jaar extra informatie. Het betreft informatie die de raden voorheen niet kregen en waarom de raden ook niet hebben gevraagd. De informatie uit de IBT-paragraaf wordt door raadsleden ter kennisgeving aangenomen.³⁹ Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat het passeren van de IBT-paragraaf in de raad vrijwel steeds zonder discussie verloopt en zonder dat de raad zich zelfstandig een oordeel vormt.⁴⁰ In de cases study's is dat beeld bevestigd. De geraadpleegde gemeentelijke respondenten in de case study's stellen dat de gemeenteraad geen enkele keer een vraag heeft gesteld naar aanleiding van de IBT-paragraaf in begroting en jaarrekening. Dat

³⁷ Zie De Ridder 2016, p. 28.

³⁸ Idem, p. 19.

³⁹ Zie De Ridder 2016, p. 23.

⁴⁰ Idem, p. 6.

betekent uiteraard niet dat de raden geen controle uitoefenen op de uitvoering door het college op de zes toezichtdomeinen. Omdat, zoals reeds is geconstateerd, de informatie die in de IBT-paragrafen is opgenomen in hoofdzaak een beknopte samenvatting is van informatie die op grond van allerlei wettelijke verplichtingen toch al moet worden gerapporteerd, wordt die controle op andere momenten en naar aanleiding van andere documenten uitgeoefend.⁴¹ In een van de gemeenten wordt gewag gemaakt van de in de ogen van de gemeentelijke gesprekspartners 'naïeve' reactie van de provincie over het ontbreken van belangstelling van de raadsleden voor het interbestuurlijk toezicht. De provincie sprak over gebrek aan belangstelling van de gemeenteraad voor de IBT-domeinen, maar volgens de gemeentelijke gesprekspartners was dat geheel ten onrechte. Die belangstelling is er wel degelijk, maar dat een onderwerp onderdeel is van het IBT-kader draagt daaraan niet bij en doet daar ook niets aan af.

De verplichte IBT-paragraaf wordt in Groningen afgeschaft. Het provinciebestuur is van oordeel dat die paragraaf niet in een behoefte voorziet en dat de gedachte erachter (verticaal toezicht is aanvullen op horizontale controle door de raad) niet uit de verf komt.

Toezichtlasten

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de administratieve lasten van het IBT wat de gemeenten betreft verwaarloosbaar klein zijn. De inzet verschilt wel per domein. In één van de gemeenten geven de gesprekspartners aan dat het IBT voor het domein archief- en informatiebeheer twee keer een dag, voor het omgevingsrecht twee keer een dagdeel, voor ruimtelijke ordening twee keer een half uur, voor gemeentefinanciën twee keer een uur, voor monumenten en archeologie twee keer een kwartier en voor de huisvesting van statushouders ook slechts enkele uren per jaar kostte. De meeste inzet wordt van de gemeentelijke IBT-coördinator gevraagd. Die is jaarlijks twee keer een dag kwijt voor het verzamelen van de informatie voor de IBT-paragrafen. Daarnaast is de meeste tijd gemoeid met overleggen met de provincie over het IBT, zoals de inrichting van het stelsel, de werking daarvan, en de evaluatie. Die inzet wordt op jaarbasis geschat op vijf dagen. In totaal vergt het IBT-stelsel van deze gemeente dus jaarlijks 10 ½ werkdag. In de andere gemeente kost het IBT de coördinator weinig tijd. De IBT-coördinator checkt de IBT-paragraaf niet inhoudelijk en stuurt vooral e-mailberichten door. Op de zes domeinen gaat het in deze gemeente wat de gespecialiseerde medewerkers binnen gemeenten per domein om een beperkte inzet.

De totale inzet op IBT wordt voor de provincie op 2,5 tot 3 fte geschat.

⁴¹ Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat op het terrein van gebouwd erfgoed en archeologie geen verplichting geldt om informatie te delen anders dan op grond van het interbestuurlijk toezicht.

Bijlage 8: Case study Overijssel

De formele grondslagen van het Overijsselse IBT

Artikel 124h van de Gemeentewet bepaalt dat bij amvb regels gesteld kunnen worden over “de verstrekking van systematische informatie aan het provinciebestuur”. Deze amvb is het *Besluit vertrekking systematische toezichtinformatie van 2012*. Op grond van dit besluit kunnen Provinciale Staten bij verordening gemeenten de verplichting opleggen “tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtinformatie aan Gedeputeerde Staten”, maar wel “voor zover en voor zolang dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht”. In elk geval moet dan worden vastgelegd over welke wettelijke taak informatie wordt gevraagd; welke gegevens worden verstrekt en op welk tijdstip en welke wijze de informatie wordt verstrekt.

Bestuursovereenkomsten

De provincie Overijssel heeft géén verordening vastgesteld. In plaats daarvan is met iedere gemeente afzonderlijk een bestuursovereenkomst voor onbepaalde tijd gesloten waarin een aantal afspraken is vastgelegd omtrent de uitoefening van het provinciaal toezicht op vijf beleidsdomeinen: financiën, milieu, archief, wonen, ruimtelijke ordening (inclusief natuur, externe veiligheid en water). De gemeente verplicht zich tot vijf zaken, waaronder:

- jaarlijks, zoveel mogelijk via het traject van horizontale verantwoording, de risico’s per beleidsdomein, actualiseren en voorleggen aan de provincie. Tevens geeft de gemeente haar visie op de wijze waarop met de geconstateerde risico’s zal worden omgegaan;
- de provincie, zoveel mogelijk via het traject van horizontale verantwoording, informeren over (beleids)ontwikkelingen ter zake van activiteiten en gebeurtenissen van de gemeente in relatie tot de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot de beleidsdomeinen;
- versterking van de horizontale verantwoording bevorderen en de relevante toezichtinformatie zoveel mogelijk digitaal beschikbaar stellen via de gemeentelijke website.

Het provinciaal bestuur verplicht zich tot acht zaken, waaronder:

- maatwerk en differentiatie tussen gemeenten mogelijk maken door de interbestuurlijke toezichtdomeinen binnen de provincie te stroomlijnen en in samenhang te brengen, door middel van het vaststellen van ‘op maat’ gesneden toezichtregimes per gemeente op basis van risicoanalyses, met behulp van het kader interbestuurlijk toezicht c.q. doorwerking van provinciaal ruimtelijk belang (bijlage I).
- zorg dragen dat het kader interbestuurlijk toezicht c.q. doorwerking van provinciaal ruimtelijk belang actueel blijft en in ieder geval is opgebouwd met:
 - een informatiearrangement per toezichtdomein;
 - een beoordelingskader per toezichtdomein op basis van risicoanalyses. Op basis van objectieve criteria geeft de provincie met een verkeerslichtkleur

- (groen-oranje-rood) aan welke waarde zij hecht aan de sectorale toezichtbevindingen;
- het toezichtregime (per domein) bij een groene, oranje of rode gemeente.
- op basis van de jaarlijkse actualisatie van de risico's op de verschillende domeinen samen met de gemeente afstemmen welk toezichtregime per beleidsterrein en welk totaalbeeld van toepassing is. De provincie bepaalt welk toezichtregime voor het komende kalenderjaar centraal staat.

Bij de bestuursovereenkomst behoort een bijlage, het *Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking van provinciaal ruimtelijk belang* (hierna: het toetsingskader). In die bijlage is per domein een beoordelingskader en het toezichtregime weergegeven. De bijlage bevat een omschrijving van de informatie die de gemeente dient te verstrekken voor elk van de vijf toezichtdomeinen, alsmede de maatstaven aan de hand waarvan GS de taakvervulling door de gemeente zullen beoordelen.

Een reden om te kiezen voor een bestuursovereenkomst was dat de provincie *horizontale relaties* met de gemeenten wil, op basis van “een intentie van transparantie, begrip en vertrouwen”. Een verordening past niet in zulke verhoudingen. Echter, de inhoud van de (bijlagen bij de) bestuursovereenkomst is niet anders dan de inhoud van een verordening zou zijn geweest. Bovendien kan dit toetsingskader dat bij de bestuursovereenkomst hoort elk jaar worden aangepast door de provincie. Hier vindt weliswaar afstemming met de gemeenten over plaats, maar de provincie bepaalt uiteindelijk welke wijzigingen nodig zijn om het kader actueel te houden.

Risicoanalyses en daarop aangepaste toezichtregimes zijn tot nu toe niet gemaakt, met uitzondering van het domein Archief. De provincie zegt (o.a. in de bestuursovereenkomst) dat ze risicoanalyses heeft uitgevoerd die de basis vormen voor het toezichtregime en het toetsingskader. In feite heeft men overgenomen wat in het landelijk overleg of door het IPO als risico-analyse is gepresenteerd. De coördinator zou wel toe willen naar een analyse van de risico's die afzonderlijke gemeenten lopen als zij hun wettelijke taken niet naar behoren uitvoeren. In feite doet men dat nu ook wel: zwakke gemeenten worden intensiever gevolgd, een sterke gemeente afstandelijker. Echter die differentiatie in behandeling van gemeenten is louter gebaseerd op professionele oordelen, niet op een beredeneerde bestuurlijke keuze.

Hoewel er dus officieel toezicht wordt uitgevoerd op basis van een bestuursovereenkomst, kan worden geconstateerd dat deze overeenkomst en de begeleidende documenten niet op basis van volledige gelijkwaardigheid zijn opgesteld. De provincie heeft in haar rol als toezichthouder ook het laatste woord bij het vaststellen van het toetsingskader en het daaruit voortvloeiende toezicht.

Op dit moment is er een bestuursovereenkomst gesloten met één waterschap. Men oriënteert zich daarnaast op een eventuele bestuursovereenkomst met een tweede waterschap. De basis voor het toezicht op de waterschappen vormen de reglementen, waarin onder andere tussen de provincies afspraken zijn gemaakt over het toezicht op de financiën. Zo voeren beide provincies gezamenlijk het financieel toezicht uit op beide waterschappen. Voor archief geldt dat de statutaire vestigingsplaats bepalend is voor het toezicht. De provincie Drenthe heeft geen bestuursovereenkomst IBT met de waterschappen afgesloten.

Opgemerkt wordt dat de provincie hierbij maatwerk levert. De overeenkomsten zijn allemaal toegesneden op de specifieke situatie bij het desbetreffende waterschap.

Beleidskaders

Tot de formele grondslag van het interbestuurlijk toezicht dat de provincie Overijssel uitoefent behoren naast de bestuursovereenkomsten ook twee beleidskaders (het *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* en een *Beleidskader schorsing en vernietiging*). Beide beleidskaders zijn geheel overeenkomstig het landelijk (in IPO verband) overeengekomen model.⁴² In die beleidskaders worden de beleidsuitgangspunten en de wijze waarop het desbetreffende instrument dient te worden toegepast beschreven. Daarbij wordt uitvoerig aandacht besteed aan de interventieladder. De verschillende fasen (stappen) van het bestuurlijk traject worden uitgebreid beschreven. Benadrukt wordt dat het gebruik van de interventieladder niet dwingend is voorgeschreven. Een toezichthouder beslist zelf hoe en in welk tempo het bestuurlijk traject verloopt en of het noodzakelijk is dat alle stappen worden doorlopen.

De wet (artikel 124^e van de Provinciewet) opent voorts de mogelijkheid dat Gedeputeerde Staten ambtenaren aanwijzen als toezichthouder in de zin van de artikelen 5.12 e.v. van de Awb. In Overijssel is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De verwachting was dat in de verhouding tussen overheden de inzet van bevoegde toezichthouders niet nodig zou zijn.

Tenslotte bepaalt artikel 3 van het *Besluit Verstrekking Systematische Toezichtinformatie* dat het provinciebestuur een jaarplan kan opstellen waarin de prioriteiten inzake het toezicht worden gesteld. Een zodanig plan is volgens artikel 6 van dat besluit vereist, indien de toezichthouder eenmalig systematische toezichtinformatie wil opvragen. Omdat van dit laatste geen sprake is, heeft het provinciaal bestuur van Overijssel ervoor gekozen geen jaarplan vast te stellen.

Voor het toezicht op twee domeinen zijn specifieke landelijke beleidskaders overgenomen en vastgesteld: het aanvullend beleidskader archieftoezicht “Nieuwe schoenen” (opgesteld door het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecties) en het (landelijke) Gemeenschappelijk financieel toezichtkader Kwestie van evenwicht. Daarnaast is op het domein huisvesting statushouders aanvullend nog een eigen “Stappenplan toezicht op de huisvesting van statushouders” vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten.

Geformuleerde doelstellingen

De provincie Overijssel heeft op haar website vastgelegd dat “de bedoeling van het toezicht is om maatschappelijk ongewenste effecten te voorkomen.” Deze doelstelling wordt uitgewerkt in het Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang, waarin per domein het belang van interbestuurlijk toezicht wordt beschreven. Dit belang kan als een doelstelling worden geïnterpreteerd, zoals bij het domein Omgevingsrecht (in het kader ‘Wabo’ genoemd) het belang geformuleerd is als “Bescherming van mens en natuur tegen schade en gevaar; kwaliteit van uitvoering en handhaving.” Er is dus wel sprake van enige uitwerking, zij het dat deze doelstellingen over

⁴² Zie het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, p. 75 en volgende. Het Handboek verscheen in augustus 2012 en is een gezamenlijke uitgave van BZK, VNG en IPO.

het algemeen niet geoperationaliseerd zijn. Er is eerder sprake van het vastleggen van de richting van het gewenste effect van toezicht, dan dat er meetbare resultaten zijn vastgelegd.

De inrichting van de provinciale toezichtorganisatie

De provincie Overijssel telt 25 gemeenten. De eerste coördinator en kwartiermaker was zeer actief in het landelijke overleg over de inrichting van het provinciale toezichtstelsel Wrgt. De provinciaal coördinator IBT is met drie collega's verantwoordelijk voor de centrale coördinatie van het IBT. De inhoudelijke beoordeling wordt gedaan in de Eenheden (de acht organisatieonderdelen waaruit het provinciaal apparaat is opgebouwd). Een van de eenheden is "Bestuurs- en Concernzaken"; de provinciale IBT-coördinatoren maken daar onderdeel van uit. Drie centrale coördinatoren brengen oordelen van de vakeenheden bijeen en zorgen voor het IBT-contact met de gemeentebesturen. Zij hebben elk acht of negen gemeenten onder hun hoede. Daarnaast hebben de betrokken vakeenheden elk een eigen IBT coördinator. De Eenheden zijn:

- Ruimte & Bereikbaarheid met de domeinen Wro en Huisvesting statushouders.
- Toezicht op Monumenten & archeologie is ook ondergebracht bij de eenheid Economie en Cultuur.
- Natuur & Milieu met het domein WABO.

Het financieel toezicht is een specifieke wettelijke taak van Gedeputeerde Staten en maakt bij de provincie Overijssel tevens onderdeel uit van het IBT. Het betreffende cluster financieel toezicht maakt onderdeel uit van de eenheid "Bestuurs- en Concernzaken". Ook de provinciale archiefinspecteur, die onder meer het interbestuurlijk toezicht op dit domein uitvoert, behoort tot deze eenheid.

De provincie Overijssel kent ook een IBT-werkgroep waarin van elk domein één afgevaardigde zit. Door het instellen van de werkgroep kan intern meer gestructureerd worden nagedacht over wanneer en op basis van welke criteria een oordeel moet worden gegeven. Tevens vindt tussen de verschillende domeinen afstemming plaats waardoor de provincie zich een integraal oordeel over een gemeente kan vormen).

Het verkrijgen van toezichtinformatie

De provincie Overijssel maakt bij het toezicht gebruik van systematische en incidentele toezichtinformatie. Hieronder wordt het verkrijgen van deze informatie nader toegelicht.

Systematische toezichtinformatie

De grondslag voor het verkrijgen van systematische toezichtinformatie is in Overijssel te vinden in de bestuursovereenkomst, meer specifiek het toetsingskader (bijlage I bij de overeenkomst). Per domein is weergegeven welke informatie de provincie Overijssel nodig heeft om zich een oordeel te vormen over de wijze waarop de gemeente zijn wettelijke taken uitoefent.

Volgens de bestuursovereenkomsten verstrekken de Overijsselse gemeenten één keer per jaar de gevraagde systematische toezichtinformatie. In de praktijk verschilt het tijdstip van verstrekken van informatie per domein. De provincie streeft er naar om rond 1 april van alle gemeenten een oordeel per domein plus een “algemene beeld” (gewogen gemiddelde van de domeinoordelen) te hebben. De provincie maakt voor informatie over de huisvesting van statushouders gebruik van informatie die door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) wordt opgesteld en rondgestuurd.

Vanaf 2017 heeft men stappen gezet naar het meer actueel toepassen van toezicht op de Wabo. In plaats van een beeld van het toezicht te vormen op basis van het uitvoeringsprogramma van het voorgaande jaar en het jaarverslag over het jaar daarvoor, wil men nu meer vooruitkijken aan de hand van het meest recente jaarverslag en het uitvoeringsprogramma over het komende jaar dat voor 1 januari vastgesteld dient te worden. Dit legt druk op de gemeenten: de rapportage over uitvoering loopt in de meeste gemeenten van oktober tot oktober en 20% van de gemeenten lukt het vooralsnog niet om voor 1 januari het uitvoeringsprogramma naar de provincie te sturen.

Gemeentelijke documentatie wordt meestal per mail (en soms per post) bij de provincie ingediend en wel rechtstreeks bij de behandelend ambtenaar van de provincie. De provinciale toezichthouder maakt geen gebruik van waarstaatjegemeente.nl.

Incidentele toezichtinformatie

De bestuursovereenkomsten bevatten geen formele voorziening voor het verwerven van niet-systematische informatie. In de praktijk zijn (lokale en regionale) kranten, het internet en netwerken belangrijke bronnen voor incidentele informatie. Ook klachten van burgers (via de milieu-klachtenlijn bijv.) gelden als incidentele informatie. *Reality checks* en andere vormen van eigen provinciaal onderzoek bij gemeenten behoren volgens het toetsingskader ook tot de mogelijkheden. Afhankelijk van het domein en toezichtregime daarbij schrijft dit kader voor of en hoe vaak deze checks plaatsvinden. Alleen op het domein Archief worden vooralsnog daadwerkelijk inspecties ter plaatse uitgevoerd. Bij de andere domeinen is het er in de praktijk nog niet van gekomen.

Incidentele informatie wordt door de CdK ook verworven dan wel meegenomen bij de reguliere contactmomenten die zij met gemeenten heeft. Het gaat dan om telefonische contactmomenten en ambtsbezoeken. Bij de reguliere bestuurlijke bezoeken krijgt zij een tussentijds beeld van de desbetreffende gemeente mee. Die informatie wordt – indien nodig – tijdens dat bezoek ter sprake gebracht. De tussentijdse beelden van gemeenten lopen vaak vooruit op de systematische informatieverstrekking en zijn ten dele gebaseerd op tussentijds beschikbare informatie, bijvoorbeeld uit de ambtelijke contacten. Daarnaast vinden klankbordgesprekken plaats waarin beelden van gemeenten ter sprake kunnen komen.

Oordeelsvorming

Algemeen

In de provincie Overijssel geschiedt de oordeelsvorming aan de hand van het toetsingskader. Dit beleidskader bevat vrij nauwkeurige specificaties van de maatstaven

waaraan de taakvervulling op de verschillende domeinen zal worden getoetst. Deze maatstaven komen overigens sterk overeen met hetgeen landelijk in IPO-verband (in overleg met VNG) is vastgesteld. In de bestuursovereenkomst wordt een onderscheid gemaakt tussen 'objectieve criteria (criteria die rechtstreeks zijn af te leiden uit de toepasselijke wet- en regelgeving) en 'subjectieve criteria' (omtrent de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de wettelijke criteria, afspraken nakomt e.d.) In de praktijk worden beiden gebruikt om tot een oordeel te komen. In de IBT-totaalbeelden per gemeente wordt dus per domein een totaaloordeel beschreven, zonder dat expliciet criteria uit wet- en regelgeving wordt aangehaald. Daarmee ontstaat een oordeel op basis van zowel objectieve als subjectieve criteria.

Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van het stoplichtmodel. De beoordeling per domein resulteert in een kleur (categorieën groen, oranje, rood) en de kleur is weer gekoppeld aan een toezichtregime. In het toetsingskader is per toezichtregime aangegeven in welke mate de provincie Overijssel toezicht houdt. Indien de gemeente op een bepaald domein in de categorie groen valt blijft de provincie Overijssel op afstand en is de intensiteit van het toezicht laag. Bij de categorieën oranje en rood zal het toezicht intensiever zijn. Per domein wordt uiteindelijk een eindkleur aan het aan het beeld toegevoegd.⁴³ Voor het bepalen van de eindkleur laat de provincie Overijssel de volgende domeinen zwaarder tellen:⁴⁴

- Financiën, omdat dit doorwerkt op alle gemeentelijke domeinen;
- Omgevingsrecht (Wabo), omdat dit de gezondheid en veiligheid betreft en dit domein sinds 1 oktober 2012 ook flink is uitgebreid door de overdracht van taken van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- Ruimtelijke ordening (Wro, waarbij ook doorwerking provinciaal belang wordt meegenomen), vanwege de grote invloed op de leefomgeving en de provinciale belangen die hiermee gemoeid zijn.

Voor de totstandkoming van een eindkleur wordt een weging wordt toegepast, waarbij binnen de drie genoemde domeinen dat van Financiën het zwaarst meeweegt.⁴⁵

Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben in april 2017 als IBT toezichthouder een verslag aan Provinciale Staten uitgebracht waarin de resultaten van het IBT over 2016 en (een deel van) 2017 staan vermeld.

Resultaten 2017

Op het domein Financiën is het beeld overwegend goed. Bij 16 van de 25 gemeenten is het toezichtbeeld groen, terwijl slechts één gemeente onder preventief toezicht staat en een rode score heeft. Op het domein Wabo valt ook het merendeel (22) van de 25 gemeenten onder een groen toezichtregime. Slechts drie gemeenten hebben nog een oranje Wabo-score. Bij Wro is een soortgelijk beeld te zien, met vier gemeenten die een oranje score hebben. Ook bij de domeinen die een minder grote invloed op het totaalbeeld hebben voldoet het overgrote deel van de gemeenten aan de normen voor een groene score. Bij Archief is aan drie gemeenten een oranje oordeel gegeven, bij het domein Huisvesting stathouders betreft dat slechts één gemeente.

⁴³ Zie het door Gedeputeerde Staten van Overijssel op 13 december 2016 vastgestelde Kader interbestuurlijk toezicht en doorwerking provinciaal ruimtelijk belang.

⁴⁴ Zie brief PS/21016/165 aan Provinciale Staten over Interbestuurlijk toezicht 2016 – resultaten op hoofdlijnen.

⁴⁵ Idem.

Het geheel overziend constateert men het volgende:⁴⁶

Er zijn dit jaar drie gemeenten die op meerdere zwaarwegende toezichtdomeinen (financiën, Wabo en Wro) onvoldoende aan de wettelijke vereisten voldoen dan wel risico's lopen, waardoor ze een oranje kleur in het totaalbeeld hebben gekregen. (...) Bij deze drie gemeenten passen wij intensiever toezicht toe op de domeinen waar dat nodig is, conform de toezichtregimes uit het toezichtkader. Daarnaast zullen de bevindingen uit ons toezicht onderwerp van gesprek zijn in bestuurlijke gesprekken tussen ons en de gemeente. (...)

De overige 22 gemeenten hebben een groene eindkleur in het totaalbeeld. Sommige gemeenten voldoen weliswaar niet op alle domeinen aan alle wettelijke vereisten, maar de algehele conclusie is dat de provincie, in de geest van de wet, als toezichthouder op afstand kan blijven. Er is geen aanleiding om bij deze gemeenten het toezicht onderwerp van gesprek te maken in bestuurlijke overleggen. Wel zal er, op de domeinen waar niet wordt voldaan aan alle wettelijke vereisten, een intensiever regime zijn. (...)

Positief is dat dit jaar twaalf gemeenten een geheel groen toezichtbeeld hebben. (...) Dit betekent dat de provincie bij deze gemeenten op afstand blijft.

Interventie

De interventie op *steemniveau* beperkt zich in Overijssel in hoofdzaak tot de jaarlijkse verstrekking van de (samengestelde) oordelen aan de gemeentebesturen. In een aantal gevallen is er een follow up in de vorm van ambtelijke of ook bestuurlijke gesprekken (zie ook hiervoor).

De provincie heeft verschillende malen gebruik gemaakt van de interventieladder. Tot een indeplaatsstelling is het nog nooit gekomen. De provincie heeft aangegeven zelf nog geen voordrachten voor vernietiging te hebben gedaan, maar dat dergelijke voordrachten in principe wel gebruikt kunnen worden als drukmiddel tijdens bestuurlijke overleggen.

Per domein zijn er verschillende interventiestrategieën die gehanteerd worden. Daarbij worden bijna altijd zowel harde, objectieve criteria als zachtere, 'subjectieve' criteria gehanteerd. Per kleur van het oordeel in het voorgaande jaar wordt een van te voren vastgesteld toezichtregime gehanteerd.

Bij het toezicht op financiën worden begroting, begrotingswijzigingen, jaarstukken, gerelateerde raadsstukken, verordeningen ex. artikel 212 en 213 Gemeentewet en beleidsnota's conform deze (financiële) verordeningen in het kader van de planning en control-cyclus beoordeeld. Gekeken wordt onder andere of er een structureel en reëel evenwicht is, of het aannemelijk is dat dit evenwicht gecontinueerd wordt en of er sprake is van bestuurlijk relevante onderwerpen die de financiële positie substantieel nadelig kunnen beïnvloeden. Ook hier is sprake van intensiever ambtelijk en bestuurlijk contact wanneer een oordeel niet groen is. Bij een oranje oordeel geeft de provincie een signaal af. Er wordt dan iets verwacht van de gemeente of het risicoprofiel is hoog. Bij een rood oordeel staat de

⁴⁶ Brief aan Provinciale Staten, *Toezichtbeelden 2017 - resultaten op hoofdlijnen*, te vinden in het Stateninformatiesysteem, referentie PS/2017/331.

gemeente ook al onder preventief toezicht. In dat geval dienen de begroting en eventuele wijzigingen ervan goedgekeurd te worden door de provincie, wordt een verbeterplan opgesteld en wordt intensief bestuurlijk contact opgezet.

Bij toezicht op de Wabo worden de hoofddocumenten op dit gebied uit de eigen beleidscyclus van de gemeente in eerste instantie gebruikt, en getoetst aan de Wabo, Bor en Mor. Daarnaast worden jaarlijks risicothema's gekozen op het gebied van milieu, bouwen en monumentenzorg (alhoewel dat laatste thema in de praktijk volgens diverse gesprekspartners bij provincie en gemeenten niet veel aandacht meer lijkt te krijgen). Bij kritischere oordelen door de provincie wordt het ambtelijke overleg en later ook het bestuurlijk overleg opgeschaald. De provincie heeft één keer geïntervenieerd. De provincie had met deze gemeente zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau gesprekken gevoerd en aangegeven dat de interventie-ladder werd gebruikt. Op een gegeven moment is een formele brief gestuurd en zijn toezichtafspraken gemaakt. Het maken van die afspraken en monitoring leidde volgens de gesprekspartners tot voldoende resultaat.

Toezicht op het domein ruimtelijke ordening gebeurt aan de hand hoofddocumenten uit de eigen beleidscyclus. Vervolgens wordt met name beoordeeld of er een actuele structuurvisie bestaat en of bestemmingsplannen voor het hele gemeentelijk grondgebied actueel zijn. Ook de totstandkomingsprocessen van deze documenten worden getoetst aan wettelijke criteria. Het toezichtregime kan net als bij andere domeinen worden geïntensiveerd door extra informatie-uitvraag bij een oranje oordeel en opschaling via management en bestuur naar interventie bij een rood oordeel (bij onvoldoende effect van eerdere stappen).

Bij het toezicht op archieven maakt drie kwart van de gemeenten gebruik van Kritische Prestatie Indicatoren van de VNG bij rapportage aan de provincie. Een deel van die gemeenten stelt niet jaarlijks maar tweejaarlijks een nieuw rapport op en actualiseert dat in het tussentijdse jaar. Op basis van die informatie wordt gekeken of men aan de normen vastgesteld in de Archiefwet en lagere regelgeving voldoet (objectief), maar ook of er bijvoorbeeld een achterstand in archiefbewerking en het interpreteren van de (naleving van de) daarover gemaakte afspraken geconstateerd wordt. Naarmate het oordeel kritischer wordt, zal de frequentie van inspectiebezoeken toenemen (van eens per twee/drie jaar tot twee keer per jaar) en zal meer informatie gevraagd worden om voortgang ten aanzien van verbeteringen meer nauwgezet te monitoren.

Toezicht op de huisvesting van statushouders is voornamelijk gebaseerd op de maandcijfers van het COA. Gemeenten krijgen wettelijke taakstellingen per halfjaar. Om verrassingen te voorkomen neemt de toezichthouder (bij verwacht achterlopen op de taakstellingen) na drie maanden contact op over de voortgang op dit gebied. Bij twee keer achter elkaar niet halen van de doelstellingen wordt opgeschaald naar oranje, waarbij van de gemeente wordt verwacht dat in samenspraak met corporaties en het COA een plan van aanpak wordt opgesteld. Wanneer ook dat niet helpt volgt escalatie naar management en uiteindelijk naar het bestuurlijk niveau. Hierbij volgt een vooraankondiging van indeplaatsstelling.

Voor alle domeinen geldt dat men scherp tracht te zijn op het onderscheid tussen adviseren en toezichthouden (of interveniëren). Sommige vakambtenaren van de Eenheden beschouwen zich meer als adviseur en partner van hun contactpersonen bij de gemeente

dan als toezichthouder. Zij noemen zich (ook) accounthouder van een aantal gemeenten en hebben doorgaans veelvuldig contact op basis van het principe van samenwerking en sturing vooraf. Bij andere domeinen wordt meer nadrukkelijk de rol van toezichthouder verkozen.

Volgens de IBT-coördinator beschikt de provincie op alle domeinen, behalve op het ruimtelijke domein, over onvoldoende toezichtinstrumenten om een stapeling van kleinere problemen aan te pakken. De instrumenten die voorhanden zijn, zijn zo zwaar dat een interventie disproportioneel zou kunnen zijn, waardoor de verwachting is dat deze besluiten geen stand houden voor de rechter.

De provincie kan op een andere manier soms wel bewerkstelligen dat gemeenten hun taken naar behoren uitoefenen, door bijvoorbeeld in gesprek te gaan met gemeenten of een bestuursmonitor of een financiële scan aan te bieden. Er zijn echter geen formele instrumenten waarmee een stapeling van kleinere problemen kunnen worden aangepakt, en waarmee op lange termijn mogelijk dus sprake is van taakverwaarlozing.

Het provinciaal bestuur heeft alleen een indirect beeld van de effecten van het toezicht op de kwaliteit van de gemeentelijke taakuitvoering. Met het monitoren van de IBT-totaalbeelden van alle gemeenten ontstaat een beeld van in hoeverre gemeenten voldoen aan de vastgestelde criteria. Tegelijk erkent het provinciebestuur dat zij geen zelfstandige instrumenten heeft om de kwaliteit van uitvoering van wettelijke taken te verhogen. Als de raad niks met de provinciale beoordelingen doet, dan kan men enkel oproepen actie te nemen of de score (kleurcode) verder verlagen, maar men heeft geen dwangmiddelen ter beschikking. De raad is aan zet en kan zelf bepalen of op de beoordeling van de provincie moet worden geacteerd.

Volgens de bestuursovereenkomst dient er één keer per jaar een ambtelijk overleg en eens per twee jaar een bestuurlijk overleg te worden georganiseerd om de nalevingsprestatie en de samenwerking te evalueren. Deze frequenties worden altijd gehaald. Daarbij moet worden opgemerkt dat bestuurlijk overleg in het kader van IBT gecombineerd kan worden met andere overleggen.

Ervaringen van gemeenten

Werking van het stelsel

Over het algemeen wordt de werking van het stelsel door de betrokken gemeente-ambtenaren als gematigd positief ervaren. De administratieve lasten worden proportioneel geacht, te meer omdat meestal wordt gewerkt met informatiebronnen die al voor de eigen informatiecycclus gebruikt worden. Alleen bij toezicht op de Wabo ervaart een gemeente extra administratieve druk om de gegenereerde monitoring informatie op het gevraagde detailniveau te verkrijgen. Tegelijk erkent men dat de informatie die voor het IBT wordt opgesteld, wel van nut kan zijn binnen de gemeente. In welke mate het interbestuurlijk toezicht ook effect heeft op het handelen van de gemeente, verschilt per domein. Men is inhoudelijk tevreden over de manier waarop interbestuurlijk toezicht wordt toegepast: men ervaart meestal een meedenkende houding vanuit de provincie, gericht op samenwerking op basis van goede afstemming.

Bij onderwerpen die normaal gesproken weinig aandacht krijgen, met name het archief, wordt het interbestuurlijk toezichtoordeel vaak als steun in de rug ervaren om meer aandacht te vragen voor eventuele problemen die zich voordoen. Voor andere onderwerpen wordt het oordeel amper van waarde geacht. Zo geeft een ambtenaar verantwoordelijk voor de coördinatie van huisvesting van statushouders aan dat het onderwerp op zichzelf al genoeg politieke waarde heeft om goede uitvoering door het college en controle erop door de raad te borgen. Ook bij financiën is het belang bijvoorbeeld dusdanig groot dat het onderwerp niet aan extra aandacht wint als gevolg van interbestuurlijk toezicht.

Daar komt bij dat interbestuurlijk toezicht door een aantal respondenten niet als bijsturend wordt gezien. Voor financiën is het specifieke, verticale toezicht op zichzelf in zoverre sturend dat de gemeenten niet onder preventief toezicht willen komen te staan. Er is door het bestuur van één bestudeerde gemeente dan ook hoge prioriteit toegekend aan het opstellen en navolgen van een verbeterplan. Beide bestudeerde gemeenten geven echter aan dat er niet omwille van het verbeteren van het toezichtbeeld van oranje naar groen een wijziging van het beleid zou worden doorgevoerd. Zeker wanneer het oordeel is gebaseerd op een subjectief criterium (of dat zo wordt ervaren), zijn gemeentebestuurders niet geneigd omwille van het IBT-oordeel veranderingen door te voeren. Alleen wanneer de belangen van de eigen gemeente daarom vragen, wordt bijgestuurd en dan kan het goed zijn dat als bijkomend effect het toezichtbeeld verbetert.

Voor het domein van financiën wordt het opnemen van het toezichtoordeel in het IBT-totaalbeeld als een van de domeinen eerder als onlogisch en overbodig ervaren. Men erkent dat het goed is om in bestuurlijke gesprekken een totaalbeeld als basis te nemen, maar tegelijk wordt opgemerkt dat vooral de afwijkende cycli van het specifiek toezicht (met beoordeling in het najaar bij de begroting) en het IBT (met publicatie van het eindoordeel in het voorjaar) vaak verwarrend kunnen werken. Het IBT-oordeel wordt weliswaar naar het college van B&W verzonden, maar wordt vrijwel altijd doorgestuurd naar de gemeenteraad. Zeker wanneer het oordeel over de financiën in het kader van het specifieke financieel toezicht al zeer kritisch is, kan het herhalen van dit oordeel als zeer vervelend worden ervaren. Zowel in de publiciteit als binnen de raad kan op basis van deze verwarring een te negatief beeld worden neergezet. Dat wordt versterkt als de financiën van een gemeente meermalen 'rood' worden beoordeeld, terwijl het verbeterplan ter bestrijding van de situatie wel gewoon met succes opgevolgd wordt.

Op het gebied van ruimtelijke ordening geeft een gemeente aan dat niet aan de normen is voldaan, omdat de betreffende afdeling andere prioriteiten koos dan het opstellen van benodigde documenten. Daarmee wordt dus doelbewust gekozen een oranje oordeel te ontvangen en blijkt dat het altijd verkrijgen van een positief oordeel vanuit de provincie bij de gemeenten niet altijd prioriteit heeft.

Wat verder opvalt is dat ambtenaren vanuit de gemeenten niet altijd op de hoogte zijn van het bestaan van de interventieladder en de stappen die daarop betreden kunnen worden. Ook blijkt dat (bijvoorbeeld bij het opvragen van aanvullende informatie) niet altijd expliciet wordt vermeld dat de interventieladder wordt toegepast. Er bestaat verwarring met het Overijsselse escalatiemodel, waarbij van ambtelijk via management- naar bestuurlijk niveau kan worden opgeschaald.

Er wordt verder nog een aantal verbeterpunten vanuit de gemeenten aangedragen. Zo oppert men dat in plaats van de vrijblijvende oordelen die nu door de provincie worden gegeven bij financiën, de provincie een meer actieve, faciliterende rolinvulling zou kunnen kiezen. Te denken valt aan bepaalde financiële arrangementen, waarbij de provincie bepaalde zaken onder strenge voorwaarden als vastgelegd in een herstelplan voorfinanciering zou kunnen aanbieden, zodat gemeenten sneller in staat zijn de boel op orde te brengen. Men vermoedt dat de angst bij de provincie bestaat dat steeds meer gemeenten bij een dergelijke opstelling zullen aankloppen voor financiële hulp.

Een gemeente geeft aan dat er onvoldoende aandacht is voor doorvertaling van IBT naar de werkvloer; vooral bij complexe domeinen. Het blijft regelmatig bij een oordeel waarop kort gereageerd wordt, maar niet altijd wordt de juiste actie ondernomen. Het eigen maken van de wettelijke vereisten en de criteria die gehanteerd worden in de werkprocessen binnen de gemeente is nog niet optimaal, en men ziet daarbij mogelijk een rol voor de provincie weggelegd.

Een ambtenaar geeft aan dat interbestuurlijk toezicht vanuit de provincie het best ingericht zou kunnen worden in een meer meedenkende vorm, en minder 'bemoeiend'. Men zou dan meer de focus willen hebben op de interpretatie van het wettelijk kader en niet zozeer op het wettelijk kader zelf (wat men zelf ook zegt te kunnen opzoeken). Als de provincie ruggespraak kan bieden over die interpretatie dan zou dat toegejuicht worden.

Een laatste kritische noot betreft de manier waarop het provinciebestuur de gemeenten mee laat denken over de manier waarop het stelsel ingevuld kan worden. Door samen na te denken over hoe IBT eruit moet zien, kan winst worden behaald ten aanzien van de goede uitvoering van taken door de gemeenten. Daarmee pleit men dus in wezen voor het maatwerk dat in de bestuursovereenkomst ook is vermeld, maar dan niet tijdens het toezichtproces (zoals nu bij een aantal domeinen gebeurt) maar bij het ontwerpen van de toezichtregimes.

Betrokkenheid van de raad

Beide gemeenten geven aan dat de toezichtoordelen altijd naar de raad worden gestuurd. De raad is dus daarmee volledig in positie om hiermee actie te ondernemen en zijn controlerende taak uit te voeren, aldus de betrokken ambtenaren.

Toch is de raad terughoudend op een groot aantal onderwerpen. Bij archief is dit eerder al geconstateerd, maar interviews met raadsleden zelf leren daarbij dat men juist als raad minder prioriteit geeft aan taken waar de provincie toezicht houdt. Men vertrouwt erop dat dat toezicht van voldoende niveau is en dat men daar weinig energie in hoeft te steken. De raad ziet zijn controlerende rol wel, maar minder op uitvoering van wettelijke taken maar meer op uitvoering van eigen beleid.

Bij veel domeinen komt de raad alleen in actie als er een oranje of rood oordeel vanuit de provincie wordt gegeven, of wanneer er zich incidenten binnen het domein voordoen. Van een reguliere, gestructureerde en zelfstandige controle door de raad (ook in tijden dat alles goed lijkt te gaan) is geen sprake.

In de bestuursovereenkomsten verplicht de gemeenten zich om een eigen risicoanalyse te maken, “zoveel mogelijk via het traject van horizontale verantwoording”. Deze formulering impliceert op zijn minst dat de raad actief betrokken is bij de vaststelling van de informatie die aan de provinciale toezichthouder wordt verstrekt. In de praktijk heeft in Overijssel de raad dus geen formele positie in het IBT proces. Het ‘algemene beeld’, opgesteld door de toezichthouder, wordt naar B&W gezonden. Het college van B&W is immers ook de gesprekspartner van het provinciaal bestuur. Bij het rondsturen van de toezichtbeelden wordt nadrukkelijk geadviseerd deze door te sturen naar de gemeenteraden en voor zover men er zicht op heeft gebeurt dat ook. Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat de raden veel belangstelling hebben voor het provinciale IBT, behalve als de toezichthouder de gemeente op een domein een “rood” oordeel geeft. Er is bewust voor gekozen om niet, vanuit het IBT, ‘de raad in positie te gaan brengen’ of zoiets. Het is wat het provinciaal bestuur betreft de eigen verantwoordelijkheid van de raad hoe hij B&W controleert. Navraag bij de gemeenten leert echter dat er bij invoering van de Wrgt nauwelijks aandacht is geschonken door de raden aan hun veranderde rol in het toezicht op het college.

Bijlage 9: Case study Noord-Brabant

Formele grondslagen

De formele grondslagen voor het interbestuurlijk toezicht in de provincie Noord-Brabant zijn gelegd in een drietal documenten:

- Een meerjarig beleidskader
- Een uitvoeringsprogramma
- Een verordening

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant stellen één keer in de vier jaar een beleidskader vast waarin de keuzes, doelen en middelen van het IBT in meerjarenperspectief worden beschreven. Het meest recente is het *Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019 “Ons toezicht, uw kwaliteit”*. Gedeputeerde Staten stellen ieder jaar, op basis van het beleidskader en een risicoanalyse⁴⁷ een *uitvoeringsprogramma* op. Het meest recente is het *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017*. Deze documenten worden ter kennisname gestuurd aan Provinciale Staten.

De provincie Noord-Brabant heeft de systematische verwerving van IBT-informatie vastgelegd in een verordening als bedoeld in het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie. Dit besluit geeft Provinciale Staten de mogelijkheid om bij verordening gemeenten de verplichting opleggen tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtinformatie aan gedeputeerde staten, voor zover en voor zolang dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht. De Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt door een verordening vast te stellen. De meest recente is de *Verordening systematische toezichtinformatie 2016*, vastgesteld na de evaluatie van het Brabantse IBT van 2015. In de verordening is voor de vier domeinen – archief- en informatiebeheer, omgevingsrecht, monumenten en archeologie, en ruimtelijke ordening – aangegeven welke informatie gemeenten aan Gedeputeerde Staten dienen te verstrekken. Het gaat dan om onder meer bepaalde besluiten, rapportages, adviezen et cetera.

Doelstellingen en uitgangspunten

Rolopvatting

Interbestuurlijk toezicht wordt in Noord-Brabant gedefinieerd als één van de drie ‘kernrollen’ van de provincie. Daarover wordt op de website het volgende aangegeven:

Als kwaliteitsbewaker gaat de provincie sober te werk. De gemeentelijke bestuurslaag moet volwassen en zelfredzaam zijn. Waar mogelijk houdt de provincie systeemtoezicht en controleert en

⁴⁷ In het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2017 staat deze risicoanalyse uitvoerig beschreven. Zie hiervoor de pagina's 10 tot en met 14.

signaleert ze beperkt of het systeem in de praktijk werkt of dat er zaken die misgaan. Indien nodig vindt voortvarend interventie plaats.

Het beleidskader voor de periode 2016-2019 bevat de volgende visie op het interbestuurlijk toezicht:⁴⁸

Door toezicht te houden dragen wij bij aan een veilige en bestendige leefomgeving in Brabant. Het is ons doel om het functioneren van lokale overheden te versterken, zodat burgers kunnen vertrouwen op de overheid. Met interbestuurlijk toezicht bevorderen wij dat de Brabantse lokale overheden krachtige overheden zijn, die hun maatschappelijke taken correct uitvoeren.

De provincie ziet voor zichzelf ook een rol weggelegd om met de bij haar aanwezige kennis gemeenten te wijzen op best practices en preventief voor te lichten over bepaalde thema's (zie ook hieronder).

Doelstellingen

Het beleidskader bevat voorts de volgende (algemene) strategische doelstellingen:⁴⁹

- Bijdragen aan het goed functioneren van het openbaar bestuur.
- Een correcte uitvoering van (wettelijke) taken door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen bevorderen. Burgers moeten kunnen vertrouwen op een goed functionerend openbaar bestuur.
- Eraan bijdragen dat de gemeenteraden en algemene besturen, als vertegenwoordigers van de burgers, op basis van begrijpelijke informatie weloverwogen uitspraken kunnen doen over de taakuitvoering door hun organisatie (horizontale controle).

Deze strategische doelstellingen zijn vertaald in twee *smart* geformuleerde tussendoelen:

- per eind 2019 zal geen enkele lokale overheid voor wat betreft de taakuitvoering van de medebewindstaken als 'voldoet niet' beoordeeld hoeven worden, terwijl minstens de helft van alle overheden als 'voldoet' kan worden beoordeeld;
- eventuele interventies binnen een jaar af te ronden.

Voor het IBT bevat het beleidskader de volgende uitgangspunten:

- toezicht op een zo efficiënt, effectief en transparant mogelijke wijze uitvoeren, met zo weinig mogelijk toezichtlast voor onze lokale overheden;
- in beginsel sober en op afstand toezicht houden;
- risicoafwegingen gebruiken om de intensiteit van het toezicht te bepalen;
- instrumenten proportioneel inzetten;
- toezicht heeft een signalerings- en agenderingsfunctie. Bevindingen over naleving, nieuwe risico's en ontwikkelingen in de toezichtgebieden worden gedeeld.

Het beleidskader bevat een nalevingsstrategie volgens het algemene model dat daarvoor de laatste twintig jaar in zwang is gekomen.⁵⁰ Voorts is aangegeven dat de provincie het IBT

⁴⁸ Zie het Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019, p. 4.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ De nalevingsstrategie bestaat uit de onderdelen "preventiestrategie" (liever voorkomen dan achteraf corrigeren) en "handhavingsstrategie"; terwijl de handhavingsstrategie weer uiteen valt in "toezichtstrategie" (het verwerven van informatie) en "sanctiestrategie" (het interveniëren bij geconstateerde gebreken). Onderdeel van de sanctiestrategie is het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Leidraad bij de hantering van de nalevingsstrategie is onder meer de Tafel van Elf.

‘risicogestuurd’ wil uitoefenen: dat houdt in dat men periodiek wil bepalen op welke toezichtgebieden extra focus moet worden gelegd. Het ‘risicogestuurd’ werken bestaat uit de volgende stappen:⁵¹

1. risico’s identificeren voor de provincie, de lokale overheden en de burgers;
2. risico’s classificeren vanuit de volgende invalshoeken: kans dat het voorkomt en de impact op kwaliteit, omgeving, veiligheid en imago; en
3. toezichtstrategie benoemen.

Toezichtthema’s

Elk jaar opnieuw wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. Daarin staat voor ieder toezichtgebied aangegeven hoe het systematisch toezicht in dat jaar zal worden uitgeoefend.⁵² Systematisch toezicht houdt volgens een betrokkene in dat de provincie elk (toezicht)jaar tot een oordeel komt over alle toezichtdomeinen. Zo was in de jaren voor de invoering van de Wrgt het uitgangspunt bij het toezicht op de Archiefwet om één keer per vijf jaar de gemeenten te bezoeken en slechts dan te beoordelen.

Het uitvoeringsprogramma begint met een overzicht van de toezichtbevindingen van het voorgaande jaar. Een tweede paragraaf beschrijft per domein de stukken die moeten worden ingestuurd alsmede de maatstaven waaraan getoetst wordt. Een derde paragraaf bevat de *toezichtthema’s* van het jaar: onderwerpen die gepaard gaan met een verhoogd risico.

TOEZICHTTHEMA’S 2016

	Thema	Gebied	Strategie
Thema 1	Gemeentelijk toezicht op emissies veehouderijen	Omgevingsrecht	Reality checks
Thema 2	Kennisuitwisseling met gemeenten over de huisvesting van vergunninghouders	Huisvesting vergunninghouders	Preventie
Thema 3	Gemeentelijk toezicht op realisatie EV maatregelen Brabantspoor	Omgevingsrecht	Reality check
Thema 4	Begrotingscirculaire gemeenten (raad + college)	Financieel toezicht	Preventie
Thema 5	Archivering bij ketensamenwerking	Archief	Preventie
Thema 6	Verbetering horizontale controle door Gemeenteraden		Preventie
Thema 7	Rolopvatting gemeenteraden en provincie als toezichthouders		Preventie
Thema 8	Voorlichting nieuwe werkwijze systematisch archieftoezicht	Archief	Preventie
Thema 9	Prioritering gemeenschappelijke regelingen op basis van belang / risico		Doorontwikkeling eigen beleid

TOEZICHTTHEMA’S 2017

	Thema	Gebied	Strategie
Thema 1	Gemeentelijk toezicht op realisatie EV	Omgevingsrecht	Reality checks

⁵¹ Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019, p. 9.

⁵² Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019, p. 4 t/m 10.

	maatregelen Brabantspoor		
Thema 2	De Omgevingswet en IBT	IBT Algemeen	Doorontwikkeling eigen beleid
Thema 3	Verbeteren van de informatievoorziening Omgevingsrecht aan gemeenten en waterschappen	Omgevingsrecht	Preventie
Thema 4	Archivering bij ketensamenwerking	Archief	Themaonderzoek
Thema 5	Presenteren structureel saldo verbeteren	Financieel toezicht	Preventie

De uitoefening van het toezicht wordt aldus ingedeeld in systematisch toezicht, reality checks en themaonderzoeken. Een reality check is een verdiepend onderzoek bij een gemeente om vast te stellen of de systematische toezichtinformatie overeenkomt met de werkelijkheid. Of een dergelijk onderzoek verricht wordt hangt af van verschillende factoren zoals signalen uit de maatschappij (pers of klachten), signalen uit de provinciale organisatie en/of de risicoafweging. Bij een themaonderzoek onderzoekt de provinciale toezichthouder bij meerdere (maar niet alle) gemeenten hoe het binnen een bepaald toezichtgebied staat met een specifiek onderwerp of thema. Themaonderzoeken komen voor een deel voort uit de actualiteit. Tevens worden provinciale bestuurders en betrokkenen bij gemeenten gevraagd thema's aan te dragen. Op die wijze kwam het thema gemeentelijk toezicht op emissies bij veehouderijen naar boven.

Vanwege efficiency-redenen heeft de provincie ervoor gekozen om reality checks uit te voeren bij dezelfde gemeenten als die betrokken zijn bij de themaonderzoeken.

Evaluatie

Het provinciaal bestuur wil zich uitdrukkelijk verantwoorden voor de wijze waarop het het IBT uitoefent, zo blijkt uit het Beleidskader.⁵³ De behaalde resultaten, de uitgevoerde inspanningen en de uitgegeven middelen worden afgezet tegen de voornemens uit het uitvoeringsprogramma. Voorts wordt over de resultaten en de afwijkingen van het programma gerapporteerd. Halverwege een kalenderjaar wordt gekeken of tussentijdse bijsturing nodig is en na afloop van een kalenderjaar vindt een evaluatie in de vorm van een 'jaarverslag' plaats. In een jaarverslag IBT wordt gerapporteerd over de input-, output- en outcome-indicatoren.

Organisatie

De organisatie van de provincie Noord-Brabant kent een afzonderlijke eenheid IBT (onderdeel van de stafafdeling Bestuurlijke Organisatie en toezicht) met ongeveer 15,5 fte, waarvan 7 fte financieel toezicht. Deze eenheid staat onder leiding van een IBT-afdelingshoofd. De medewerkers zijn elk aangewezen voor een specifiek toezichtdomein, maar moeten elkaar op andere domeinen kunnen vervangen. Daarnaast zijn binnen de clusters Ruimte en Cultuur & Samenleving uren beschikbaar voor het uitvoeren van de toezichtactiviteiten op het gebied van de Ruimtelijke Ordening en Monumenten/Erfgoed. Binnen Gedeputeerde Staten is één gedeputeerde aangewezen voor het IBT, die alle bestuurlijke gesprekken met gemeentebestuurders voert.

Voor het contact met gemeenten is er een klankbordgroep IBT met twaalf gemeenteambtenaren die twee keer per jaar bijeen komt om de stand van zaken met

⁵³ Beleidskader interbestuurlijk toezicht 2016 – 2019, p. 20 en 21.

betrekking tot het IBT in Noord Brabant door te spreken. De Vereniging van Brabantse Gemeenten heeft een portefeuillehouder IBT, met wie geregeld wordt overlegd.

Het provinciaal bestuur heeft (in totaal zes) provinciale ambtenaren voor Archief en voor Omgevingsrecht aangewezen als toezichthouder in de zin van de Awb.

Informatieverwerving

De provincie maakt een onderscheid tussen systematisch en thematisch toezicht. De grondslag voor het verkrijgen van systematische toezichtinformatie is in de provincie Noord-Brabant neergelegd in de *Verordening systematische toezichtinformatie 2016* en het uitvoeringsprogramma.

Systematische toezichtinformatie

In de verordening is voor de uitvoering van de Archiefwet 1995, de Wabo, de Monumentenwet en de Wro aangegeven welke gegevens de gemeentebesturen in ieder geval aan Gedeputeerde Staten moeten verstrekken. Ten aanzien van de frequentie van de informatieverstrekking geldt dat in beginsel één keer per jaar informatie wordt verstrekt. Op dat uitgangspunt bestaat een aantal uitzonderingen binnen de domeinen Wabo/omgevingsrecht en ruimtelijke ordening. Hierbij gaat het onder meer om toezending van:

- de besluiten tot vaststelling of wijziging van het handhavingsbeleid;
- de rapportages en evaluaties die de gemeente op grond van artikel 7.7 van het Bor opstelt;
- en (voorontwerpen van) bestemmingsplannen.

Die informatie dient binnen twee weken na een besluit tot vaststelling of wijziging aan Gedeputeerde Staten te worden verstrekt. De onderzoekers tekenen hierbij aan dat de vraag gesteld kan worden of het opvragen van deze documenten plaatsvindt in het kader van IBT of van RO-sturing.

De systematische informatie die noodzakelijk is om de taakuitvoering op het gebied van huisvesting van statushouders te beoordelen wordt verkregen van het COA. De provinciale toezichthouder krijgt maandelijks van het COA een rapportage over alle Brabantse gemeenten. Ieder jaar checkt de provinciale toezichthouder of de afzonderlijke gemeenten aan hun taakstelling op 1 januari en 1 juli van dat jaar voldeden. Het gemeentebestuur hoeft hierbij niet uit eigen beweging informatie te verstrekken aan de provincie.

Aanlevermomenten

In de praktijk worden voor de overige domeinen verschillende uiterste inleverdata gehanteerd. Dit heeft ermee te maken dat de verschillende domeinen andere beleidscycli volgen en de provincie zich aansluit bij deze momenten. Zo dient op het domein Archief het (wettelijk voorgeschreven) verslag aan de raad (over vijf KPI's) voor 15 juli aan GS gezonden te worden. Het domein Wabo/omgevingsrecht kent verschillende aanlevermomenten: het jaarverslag gaat voor 1 mei naar de Raad en ook naar GS. Voor het uitvoeringsprogramma geldt 1 februari als deadline.

Type informatie

De provincie vraagt met name rapportages op die het gemeentebestuur reeds moet samenstellen voor kennisgeving aan of bespreking in de raad. In beginsel hoeven

gemeenten niet zelf informatie te genereren. Zo moet in het kader van het Wabo-toezicht het jaarverslag, uitvoeringsprogramma en het beleidsplan aan de provincie gezonden worden.

Bij het archieftoezicht gaat het om de het jaarverslag, waaruit moet blijken hoe de gemeente scoort op de vijf prioritaire KPI's, en die het college aan de raad zou moeten sturen. Het jaarverslag is vormvrij, maar deze vijf KPI's dienen aan de orde te komen. De wet schrijft overigens niet voor dat jaarlijks een verslag moet worden vastgesteld. Meerdere Brabantse gemeenten geven er volgens een provinciale gesprekspartner de voorkeur aan om één keer per twee jaar een verslag te leggen. De provincie wenst in het kader van systematisch toezicht echter jaarlijks inzage. Wel wordt het akkoord bevonden indien de verslaglegging enkel de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar belicht en om de twee jaar een volledig verslag opgesteld wordt.

In het kader van monumenten en archeologie werden gemeenten in 2016 gevraagd om inzichtelijk te maken welke personen zitting namen in de monumentencommissie en wat hun achtergrond/expertise was. Dit gebeurde aan de hand van een in te vullen format.

Bij het elektronisch aanleveren van bestemmingsplannen aan de provincie worden gemeenten gevraagd een checklist/monitor in te vullen, op basis waarvan de provincie een risico-inschatting kan maken. Dit vindt naar de opvatting van de onderzoekers en de geïnterviewden plaats in het kader van de RO-sturing. Er wordt geen informatie gevraagd van gemeenten over de dekkendheid en actualiteit van de bestemmingsplannen in de gemeente. Deze informatie wordt gevraagd in een tweejaarlijkse RO-monitor, waarvan een onderdeel van de vragen deze onderwerpen betreft.

Meerdere betrokkenen gaven aan nauwelijks gebruik te maken van informatie op waarstaatjegemeente.nl. Deze informatie wordt beschouwd als te rudimentair om op basis daarvan invulling te kunnen geven aan de toezichthoudende taak.

Overige toezichtinformatie

De provincie Noord-Brabant heeft geen formele voorziening getroffen voor het verkrijgen van incidentele informatie, maar heeft hiervoor een grondslag neergelegd in de uitvoeringsprogramma. Informeel wordt naar aanleiding van onduidelijkheden in de opgevraagde stukken regelmatig om nadere toelichting gevraagd en deze informatie wordt ook verstrekt. Zo wordt een gemeente bij voorbeeld in de gelegenheid gesteld te reageren op de cijfers vanuit het COA ten aanzien van de realisatie van gehuisveste statushouders.

In de uitvoeringsprogramma's is informatieverwerking door middel van *themaonderzoeken* en *reality checks* opgenomen. Uit het Programma voor 2017 blijkt dat in 2016 twee themaonderzoeken zijn uitgevoerd en afgerond. Daarnaast loopt nog één themaonderzoek:

- *emissies veehouderij*, bij 17 gemeenten (25%) gekeken bij boeren hoe het met emissiecontrole staat;
- *brandveiligheid in zorginstellingen*, bij 58 zorginstellingen in 29 gemeenten is onderzocht hoe de gemeenten toezien op brandveiligheid;
- *archivering bij ketensamenwerking*, dit is een themaonderzoek dat de provincie samen met de Erfgoedinspectie en het stadsarchief Rotterdam uitvoert.

Bij de *reality checks* wordt onderzocht of de cijfers genoemd in bijvoorbeeld een jaarverslag goed onderbouwd zijn. De gemeente wordt verzocht hiertoe een onderbouwing aan te leveren.

Oordeelsvorming

Aanvankelijk onderscheidde de provinciale toezichthouder acht toezichtdomeinen. Door samenvoeging zijn het zes domeinen geworden: financiën; archief en informatiebeheer; huisvesting vergunninghouders; monumentenzorg; omgevingsrecht; ruimtelijke ordening.

Toezichtoordelen

Voor elk afzonderlijk domein krijgt elke gemeente een toezichtbrief met een inhoudelijke beoordeling overeenkomstig de beoordelingsmaatstaven die in het beleidskader zijn beschreven. Alleen de brieven over financieel toezicht gaan rechtstreeks naar de Raad; de overige gaan naar B&W met het verzoek ze naar de raad door te geleiden. Dit gebeurt niet in alle gevallen zo bleek tijdens de gesprekken met betrokkenen bij gemeenten.

Het oordeel van de provinciale toezichthouder is voor het jaar 2016 voor het eerst samengevat in een drieslag/stoplichtenmodel: de taakuitvoering kan voldoen (groen), gedeeltelijk of met kanttekeningen voldoen (oranje) of niet voldoen (rood). Daarnaast is een dashboardbrief opgesteld met een oordeel over de gehele linie. Aan het eind van de toezichtcyclus krijgt het college deze brief toegestuurd. Het programma 2017 bevat een samenvattend dashboard dat de prestaties van alle gemeenten over 2016 samenvat.

Beoordelingsmaatstaven per domein

De provincie controleert in het kader van Wabo-toezicht of de wettelijk voorgeschreven documenten (evaluatieverlag, jaarplan en beleidsplan) tijdig bestuurlijk worden vastgesteld, en of de inhoud voldoet aan de wettelijke eisen. Binnen het (systematische) Wabo-toezicht zijn 40 criteria onderscheiden waaraan deze documenten dienen te voldoen. Hierbij gaat het onder andere over de beschrijving van de doelstellingen van beleid, de vertaalslag naar toezichtactiviteiten en het meten hiervan. Tot 2015 werden elk jaar bij een aantal gemeenten alle criteria beoordeeld. Vanaf 2016 heeft de provincie ervoor gekozen elke gemeente jaarlijks te beoordelen. Hierbij wordt een beperkt aantal criteria jaarlijks beoordeeld; de overige criteria wisselen per jaar. Deze beoordeling leidt tot een totaalscore op basis waarvan het toezichtoordeel tot stand komt.

Wat betreft de huisvesting van statushouders vindt de beoordeling plaats door het gerealiseerde aantal gehuisveste statushouders te vergelijken met de taakstelling die geldt voor die gemeente. Een gemeente ontvangt een groen oordeel, indien de taakstelling gerealiseerd is; een oranje oordeel, indien de taakstelling een maand te laat gerealiseerd wordt; en een rood oranje, indien de taakstelling na een maand nog niet gerealiseerd is. Naast het behalen van de taakstelling moeten ook eventuele achterstanden uit vorige periodes zijn ingelopen om groen of oranje te kunnen scoren.

Binnen het domein Archiefwet wordt beoordeeld in hoeverre de gemeente de vijf prioritaire KPI's op orde heeft. Het gaat om de volgende:

1	Lokale regelingen
3	Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid archiefbescheiden
4	Digitale archiefbescheiden in het bijzonder

6	Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats
7	Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

Bij monumenten en archeologie richt het toezicht zich op de beoordeling van de vraag of gemeenten beschikken over een onafhankelijke en deskundige monumentencommissie die adviseert over omgevingsvergunningen voor het aanpassen van een beschermd monument.

Bij RO-toezicht wordt enkel beoordeeld of de gemeente geografisch dekkende bestemmingsplannen heeft en of deze actueel zijn. Opgemerkt wordt dat gemeenten veel plannen in de afgelopen jaren geactualiseerd hebben vanwege het verbod om leges te heffen bij vergunningaanvragen die verband houden met niet meer actuele bestemmingsplannen (artikel 3.1, lid 4 Wro). Daarnaast vindt bij nieuwe bestemmingsplannen een beoordeling plaats of de daarin voorziene ontwikkelingen passen binnen het provinciale beleid, namelijk de provinciale verordening ruimte. Dit is echter geen onderdeel van het IBT. Het IBT is vrij marginaal naar de opvatting van een provinciale toezichthouder. De provincie kijkt niet in hoeverre het bestemmingsplan juist wordt uitgevoerd.

Themaonderzoeken en reality checks

Naar aanleiding van themaonderzoeken krijgen de gemeente de bevindingen gepresenteerd en worden eventueel aanbevelingen gedaan. Gemeenten worden niet afgerekend op de geconstateerde gebreken. Interventies zijn dan ook niet aan de orde. Het doel van de onderzoeken is met name om inzicht te verkrijgen hoe Brabantse gemeenten omgaan met deze risicovolle thema's en hen hiervan bewust te maken. Gemeenten ontvangen het rapport met algemene bevindingen en daarnaast de specifiek op hun situatie gerichte terugkoppeling.

Bij de reality checks wordt beoordeeld of de informatie op papier, zoals inzichtelijk gemaakt via de verslagen en programma's, spoort met de praktijk. Gemeentebesturen worden bijvoorbeeld gevraagd om onderbouwingen aan te leveren voor de opgenomen cijfers. In tegenstelling tot de themaonderzoeken kunnen de reality checks bij een negatief oordeel wel leiden tot interventies, te beginnen met een waarschuwing.

Interventie en beïnvloeding

In 2015 noch in 2016 heeft de provinciale toezichthouder een voordracht gedaan voor schorsing en vernietiging. Ook heeft de toezichthouder in deze periode geen besluit tot indeplaatsstelling genomen. Het Evaluatierapport 2015 meldt dat de provincie gebruik maakt van minder ingrijpende manieren van invloedsoefening. Ingezette vormen van invloedsoefening bij geconstateerde gebreken zijn het onderhouden van ambtelijke contacten, te beginnen bij de vakambtenaren en eventueel daarna met hogere ambtenaren zoals de gemeentesecretaris. Eventueel kan daarna opgeschaald worden naar bestuurlijke contacten tussen de betrokken wethouders en de gedeputeerde IBT.

In het kader van het omgevingsrecht-/Wabo-toezicht heeft de provincie in het afgelopen toezichtjaar vijftien maal een ambtelijke gesprek gevoerd met gemeenten. Ongeveer de helft van de gevallen betrof het materiële tekortkomingen, zoals het niet halen van termijnen. In de andere helft gingen de gesprekken over meer inhoudelijke zaken. Eén gemeente meent bijvoorbeeld dat het opstellen van een uitvoeringsprogramma niet noodzakelijk is. Hierover wordt dan een ambtelijk gesprek aangegaan. Indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, dan zal een bestuurlijk overleg volgen en een waarschuwingsbrief gestuurd worden. Dit gebeurt ook incidenteel.

Wanneer een gemeente driemaal niet voldoet aan de taakstellingen voor statushouders (dus gedurende een periode van anderhalf jaar), dan volgt actief toezicht. De provincie eist dat een plan van aanpak opgesteld wordt met daarin concrete en meetbare acties. Dit plan wordt vervolgens gemonitord. Indien zou blijken dat de uitvoering achter begint te lopen, dan vindt bestuurlijk overleg plaats. Vervolgens kan een gemeente een vooraankondiging tot indeplaatsstelling krijgen. In het slechtste geval volgt na een half jaar de daadwerkelijke indeplaatsstelling. De provincie is op deze escalatieladder niet verder gekomen dan het bestuurlijke gesprek. Dit heeft plaats gehad bij twee gemeenten. Aan deze gemeenten is op daarna de tijd gegund om orde op zaken te stellen. Bij een aantal gemeenten is wel bedreigd met een vooraankondiging. Overigens stellen geïnterviewde provinciale en gemeentelijke ambtenaren dat dit domein sterk onderhevig is aan een externe dynamiek. Door afnemende

vluchtelingenstromen kan het zijn dat een gemeente, zonder extra eigen inspanning of druk vanuit de provincie, zijn taakstelling alsnog haalt.

In 2016 zijn door de provincie twee reactieve aanwijzingen gegeven aan twee afzonderlijke gemeenten. Dit had te maken met strijdigheid van het bestemmingsplan met het provinciaal beleid. Daarnaast heeft de provincie informeel contact gehad met de gemeente in het kader van RO. Het wisselt per gemeente, afhankelijk van de gevoelde behoefte en de ruimtelijke opgave, hoe vaak dit plaatsvindt. De ene gemeente wordt één keer per twee jaar bezocht, de andere vijf keer per jaar.

De provincie is pas recent gestart met het systematisch uitvoeren van het archieftoezicht. In het evaluatieonderzoek bleek dat binnen dit domein de praktijk bleek af te wijken van hetgeen op papier stond doordat de verordening niet leidde tot de beoogde aanlevering van toezichtinformatie en de capaciteit beperkt en geringer was dan de provincie bij het opstellen van het beleid had voorzien.⁵⁴ 2016 was het eerste toezichtjaar waarin binnen dit domein systematisch toezicht werd uitgevoerd. Gemeenten hebben derhalve enkel het toezichtoordeel ontvangen, met daarin de eventueel geconstateerde gebreken. De provincie gaf aan ‘coulance’ te betrachten bij het inzetten van formele interventies. Dit is derhalve nog niet gebeurd, wel vindt er incidenteel ambtelijk contact plaats over het treffen van noodzakelijke maatregelen.

Bij monumenten en archeologie zijn voor zover bekend geen formele instrumenten ingezet.

Zoals eerder gesteld leiden themaonderzoeken niet tot interventies.

Overigens werd volgens het Evaluatierapport 2015 niet geregistreerd hoe vaak de provinciale toezichthouder “de interventieladder heeft betreden.” Evenmin is bijgehouden tot welke stap op de interventieladder een gevoerd gesprek, verzonden brief of uitgevoerde hercontrole wordt gerekend. Niettemin, zo meldt het rapport, zou ten hoogste opgeschaald zijn tot stap drie op de interventieladder (*actief toezicht*). Op de gebieden waar een specifiek instrumentarium van toepassing is (ruimtelijke ontwikkeling en financieel toezicht) is wel overgegaan tot de inzet van het zwaarste instrument (reactieve aanwijzing/beroep respectievelijk preventief toezicht - maar dit is dan weer geen interbestuurlijk toezicht in de zin van de Wrgt).⁵⁵

Ervaringen van gemeenten

Bij de onderzochte gemeenten is de betrokkenen gevraagd naar hun ervaringen met het IBT. Hieronder wordt ingegaan op de inzichten die hieruit naar voren kwamen. Afzonderlijk wordt ingegaan op de betrokkenheid van de raad bij het IBT, ook in relatie tot horizontale controle.

Werking van het stelsel

Nagenoeg alle betrokkenen zien meerwaarde in het IBT. Volgens hen is het van belang dat een onafhankelijke partij meekijkt bij de gemeente en deze (de bestuurders, raadsleden, maar ook ambtenaren zelf) scherp houdt. De aanwezigheid van het toezicht helpt gemeentebesturen om ‘minder populaire’ besluiten te nemen of aan minder geliefde

⁵⁴ Zie Twynstra Gudde mei 2015, p. 13.

⁵⁵ Idem, p. 8.

thema's toch aandacht te besteden. Deze preventieve werking wordt in beide gemeenten erkend: het gegeven dat een instantie van buiten de gemeente meekijkt, maakt dat men zich minder snel vrijheden veroorlooft. Dit geldt overigens ook voor andere controleurs, zoals de accountant of een rekenkamer die gezamenlijk het stelsel van checks and balances vormen.

De meerwaarde van het toezicht wordt waarschijnlijk het sterkst gevoeld bij de huisvesting van statushouders of het archief. Overigens zijn de meeste geconstateerde problemen op voorhand reeds bekend bij de verantwoordelijke ambtenaren en meestal ook bij de bestuurders, voordat deze in het kader van het IBT geconstateerd worden. Bij één gemeente speelde een aanzienlijk tekort op de te realiseren huisvestingsplekken. De provinciaal toezichthouder plaatste hierop de gemeente onder 'actief toezicht': de gemeente moest een verbeteringsplan aanleveren waarmee de achterstand in drie kwartalen in gelopen zou moeten worden. De gemeente was reeds zelf bezig orde op zaken te stellen, maar de interventie van het provinciaal bestuur versterkte het gevoel van urgentie, zeker ook in de raad, aldus de respondenten.

De toezichtlasten die nodig zijn om de provincie te voorzien van toezichtinformatie zijn minimaal. In meeste gevallen gaat het om reeds aanwezige informatie en is informatieverstrekking slechts een kwestie van een afschrift sturen naar de provincie.

Een positieve grondhouding jegens het IBT is niet in elke Brabantse gemeente te bespeuren. Een provinciaal toezichthouder geeft aan dat hij vanuit gemeenten twee uiterste houdingen ervaart. Sommige gemeenten benaderen de toezichthouder als ongewenste pottenkijker, terwijl anderen juist waardering hebben voor het werk en de adviezen van de IBT-ambtenaren.

De geïnterviewden waarderen de provincie als toezichthouder, mede vanwege de korte lijnen en het feit dat gemeente ondersteuning ontvangt, in de vorm van uitwisseling van best practices en het geven van adviezen en aanbevelingen. De gemeente zien de provincie als toezichthouder en adviseur. Dit levert geen onderlinge spanning tussen beide rollen op. Het is voor betrokkenen helder wanneer de provincie de pet van toezichthouder op heeft en wanneer die van adviseur. Een geïnterviewde stelt dat deze houding en rolopvatting een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de werkwijze van de VROM-inspectie die op grote afstand stond van de gemeenten.

Los van enkele perikelen in het verleden rondom financieel toezicht, zijn de stappen in het toezichtproces helder voor de gemeentelijke betrokkenen. De ontvangen toezichtoordelen hebben niet geleid tot verrassingen, behalve de oordelen op het domein monumenten en archeologie. Een gemeente moest naar aanleiding van dat oordeel de praktijk die reeds voldeed aan de eisen op papier vastleggen en borgen.

Bij de uitvoering van het toezicht zijn in de gesprekken echter wel enkele kritische kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats viel op dat door de gemeenten nauwelijks ervaren werd dat toezicht uitgeoefend werd op het ruimtelijke domein. De gevoelde toegevoegde waarde in dit domein is dan ook nihil. Geïnterviewden waren zich met name bewust van het feit dat de provincie beoordeelt of bestemmingsplannen passen binnen het provinciaal beleid. Dat toezicht uitgeoefend wordt ten aanzien van de actualiteit en dekkendheid van bestemmingsplannen, was bij een geïnterviewde niet bekend.

Ten tweede zijn er enkele opmerkingen geplaatst bij de beoordelingsmaatstaven die de provincie hanteert. In algemene zin worden deze onderschreven en gezien als logisch voortvloeiend uit de wet- en regelgeving. Echter, ten aanzien van de huisvesting van statushouders wordt de toepassing van de maatstaven gezien als een kille rekensom die geen oog heeft voor de inspanningen die de gemeente levert en lokale omstandigheden, zoals het opvangen van veel alleenstaande statushouders waarvoor relatief veel woningen nodig zijn. Bij enkele andere domeinen zoals het omgevingsrecht werd geconstateerd dat de beoordeling van de provincie betrekking heeft op enkele, soms zeer specifieke aspecten binnen dat taakveld, zonder dat de kwaliteit van de beleidsvoering in brede zin wordt beoordeeld. Enkele gesprekspartners suggereerden dat de provincie haar taak intensiever zou kunnen uitvoeren. Dit geldt met name voor het Wabo-toezicht, waarbij de toezichthouder inhoudelijker met de gemeenten in gesprek zou kunnen gaan over wat een goed handavings-programma is. In dat opzicht worden de reality checks en themaonderzoeken positief beoordeeld. Betrokkenen oordelen dat de provincie het toezicht relatief sober en in algemene zin op de juiste afstand uitoefent.

Het viel de onderzoekers op dat gemeenteambtenaren de indruk hebben dat het toezicht op monumentenzorg uitgeoefend wordt door een externe partij, namelijk de Stichting Monumentenhuis Brabant. Vanuit de provincieambtenaar wordt aangegeven dat deze stichting slechts een adviserende rol heeft richting gemeenten en geen toezicht uitoefent. De gemeenteambtenaren hebben slechts zeer incidenteel contact met de provincieambtenaar. Deze 'ervaren' constructie werkt naar de opvatting van de betrokkenen zeer goed, aangezien het Monumentenhuis veel expertise in huis heeft en kan dienen als vraagbaak. Wel is vooraf voor hen niet duidelijk aan welke criteria in het toezichtjaar getoetst zal worden.

Betrokkenheid van de raad

Eén van de doelstellingen van het provinciale beleidskader richt zich op de horizontale controle van de gemeenteraden als vertegenwoordigers van de burgers. De provincie wil eraan bijdragen dat raden op basis van begrijpelijke informatie weloverwogen uitspraken kunnen doen over de taakuitvoering van de gemeente.

Tijdens de interviews bij de provincie kwam naar voren dat in de praktijk hiertoe de volgende instrumenten worden ingezet:

- het opstellen van een dashboardbrief. Hierin wordt een overzicht gegeven van de oordelen per domein. De provincie richt deze brief aan de colleges, maar roept hen op de brief naar de raden te sturen. De dashboardoordelen over 2017 zullen bovendien op internet gepubliceerd worden.
- de afzonderlijke oordelen van de toezichtdomeinen worden eveneens gericht aan het college, maar in het kader van het FT ontvangt de raad hiervan vanuit de provincie een afschrift.
- het organiseren van voorlichtende bijeenkomsten. De provincie nodigt zichzelf uit om aansluitend aan reguliere bijeenkomsten van gemeenteraden een toelichting te geven op het IBT.

Enkele raadsleden zijn bevraagd naar de werking van deze instrumenten en de rol van de provincie als toezichthouder. Raadsleden zijn zich in algemene zin bewust van het feit dat de provincie toezichthouder voor de gemeente is op enkele terreinen. Met name het toezicht op de financiën is bekend bij de gemeenteraadsleden. In mindere mate geldt dit voor het

toezicht op de huisvesting van statushouders. Dat de provincie toezicht uitoefent op de domeinen archief, monumenten en archeologie, omgevingsrecht en ruimtelijke ordening is niet of slechts bij een enkel raadslid bekend. Wat betreft het omgevingsrecht brachten verschillende betrokkenen vanuit het ambtelijk apparaat en het bestuur naar voren dat de wetgever in de afgelopen jaren de ontwikkeling heeft ingezet de raad meer op afstand te zetten. Zo hoeft het toezichtbeleid niet meer door de raad vastgesteld worden, maar is bekendmaking aan de raad voldoende (artikel 7.2, zesde lid van het Bor). Een provinciale domeintoezichthouder geeft eveneens aan dat de raad nogal op afstand staat en daardoor een minder grote rol heeft in het kader van horizontale controle dan in andere domeinen.

Een provinciale toezichthouder heeft het vermoeden dat de raden niet of nauwelijks een oordeel vellen over de taakvervulling van het gemeentebestuur op de onderscheiden domeinen. Deze indruk wordt bevestigd tijdens de interviews met raadsleden. De communis opinio in een onderzochte gemeente is dat de verwachte rol van de raad in het kader van het IBT haaks staat op de positie van de raad als politiek orgaan. De raad is er met name om (politieke) keuzes te maken en beleidsprioriteiten te stellen.

Bovendien werd duidelijk dat het kennisniveau over de IBT-onderwerpen bij raadsleden te wensen overliet. Veel beoordelingsmaatstaven zijn voor een gemiddeld raadslid te technisch of niet politiek relevant. Dit geldt met name voor controles op de uitvoering van het omgevingsrecht of de Archiefwet. Zo wordt het archiefjaarverslag gewoonlijk afgedaan als hamerstuk. Ook gaan sommige raadsleden uit van onjuiste veronderstellingen, zoals de overtuiging dat de provincie aan gemeenten een taakstelling oplegt inzake het huisvesten van statushouders.

Tevens bleek dat de toezichtbrieven niet in alle gevallen aan de raad ter kennisgeving gebracht worden. Van verschillende kanten wordt benadrukt dat het ongewenst is dat de provincie de toezichtoordelen gelijktijdig aan het college en de raad stuurt. Het is van belang dat de raad een toelichting vanuit het college of het ambtelijk apparaat krijgt. Er is echter geen bezwaar om de raad deze oordelen toe te sturen.

In slechts een incidenteel geval vindt naar aanleiding van een toezichtbrief een bespreking in de raad plaats. Dit gebeurt meestal op initiatief van het college waarbij in een informerende sessie wordt aangegeven wat de achtergrond van het negatieve oordeel was en welke stappen het college heeft gezet en voornemens is te zetten om de gebreken te verhelpen. Tot een discussie leidt dit niet.

Bijlage 10: Landenstudie Denemarken

Inleiding

De laatste jaren wordt in Nederland steeds vaker – bijvoorbeeld met betrekking tot het pensioenstelsel, de kinderopvang, het onderwijsstelsel en het lokaal bestuur - naar de Scandinavische landen gekeken. In het kader van het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wrgt wordt in dit rechtsvergelijkend onderzoek gekeken hoe in Denemarken het interbestuurlijke toezicht is vormgegeven.

Denemarken vormt samen met Groenland en de Faeröer het Koninkrijk Denemarken (Deens: *Kongeriget Danmark*) en heeft op dit moment 5.707.25 inwoners.⁵⁶ Vanwege hun bijzondere staatsrechtelijke positie blijven Groenland en de Faeröer hier verder buiten beschouwing. Denemarken is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en een parlementaire constitutionele monarchie. Dat Denemarken een eenheidsstaat is, is niet vastgelegd in de Deense grondwet (*Grundlov*) maar blijkt volgens Steenbeek en de Meij duidelijk uit de structuur.⁵⁷

De inrichting van de staat is in Denemarken geregeld in de *Grundlov* en andere wetten zoals de *Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab* (hierna: *Regionslov*) en de *Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse* uit 2006 (hierna: *Kommunestyrelseslov 2006*). Opgemerkt wordt dat de Deense grondwet één van de kortste ter wereld is en dat de *Grundlov* slechts één artikel met betrekking tot decentrale lichamen bevat.⁵⁸

In de volgende paragrafen wordt de bestuurlijke inrichting, de bevoegdheidsverdeling en het interbestuurlijke toezicht in Denemarken besproken. Aan de hand van (Deense) wetgeving en literatuur is onderzocht hoe in Denemarken toezicht wordt gehouden op decentrale overheden. Tevens hebben wij per e-mail bij de toezichthouder (*Ankestyrelsen*),

⁵⁶ Stand van zaken 2016. Zie <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/befolkningsfremskrivning>.

⁵⁷ Steenbeek en De Meij ...PM

⁵⁸ De *Grundlov* bevat 89 (vaak zeer korte) paragrafen (artikelen) die in overwegende mate slechts in beperkte mate richtinggevend zijn. Zie ook Prakke en Kortmann 2009, p. 80 en 81.

het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken, de regio's en een aantal gemeenten informatie over het interbestuurlijk toezicht opgevraagd.

Een beschrijving van de vormgeving van het interbestuurlijke toezicht veronderstelt kennis van de bestuurlijke inrichting en van de voornaamste bevoegdheden. Derhalve wordt in de volgende paragraaf, zij het zeer beperkt, aandacht aan deze onderwerpen besteed. Vervolgens wordt beschreven hoe in Denemarken het interbestuurlijk toezicht is vormgegeven. Het rechtsvergelijkende onderzoek beperkt zich – onder andere vanwege de omvang van dit onderdeel van de wetsevaluatie – tot een korte beschrijving van de belangrijkste organen en bevoegdheden en het toezicht dat de deelstaten uitoefenen op de decentrale overheden.

Bestuurlijke inrichting

Inleiding

Denemarken was tot 2007 nog verdeeld in provincies (*amter*) en gemeenten (*kommune*). Door ingrijpende bestuurlijke hervormingen zijn de provincies echter komen te vervallen, zijn er vijf regio's (*regioner*) gekomen en is het aantal gemeenten teruggebracht van 271 tot 98 gemeenten. Tevens hebben de hervormingen geleid tot een ingrijpende herverdeling van taken tussen de bestuurslagen. Veel provinciale taken zijn overgeheveld naar gemeenten (decentralisatie). Daarnaast heeft de centrale overheid een deel van de provinciale taken overgenomen en het toezicht op de andere bestuurslagen in een aantal domeinen, met name de gezondheidszorg, versterkt.⁵⁹ Denemarken kent effectief gezien twee bestuurslagen (de centrale overheid en de regio's/gemeenten). Tussen de regio's en de gemeenten bestaat namelijk geen hiërarchische relatie. Zij zijn slechts door hun materiële takenpakket van elkaar gescheiden. In de volgende paragrafen wordt kort aandacht besteed aan de belangrijkste organen en taken van de Deense centrale en decentrale overheid.

De centrale overheid

De centrale overheid wordt in Denemarken onder meer gevormd door het parlement (het *folketing*), de Koning en de ministers. Het parlement bestaat uit leden uit Denemarken, Groenland en de Faeröer.⁶⁰ De belangrijkste bevoegdheid van het parlement is het samen met de Koning (lees regering) tot stand brengen van wetgeving.⁶¹ De koning heeft als staatshoofd vooral ceremoniële taken, maar ook drie – aan de Britse staatsrechtgeleerde Bagehot ontleende – belangrijke rechten: het recht om geconsulteerd te worden, te adviseren en te waarschuwen. De regering wordt gevormd door de ministers. Zij kiezen zelf de *statsminister* (minister-president) uit.

De wetgevende macht ligt bij het folketing en de Koning (lees regering) gezamenlijk. Zij vormen samen de formele wetgever. De bevoegdheid van de formele wetgever wordt geacht alles te omvatten wat niet door de Grundlov uitdrukkelijk of impliciet aan de grondwetgever zelf is voorbehouden of aan de Koning (lees regering) is toegekend.⁶²

⁵⁹ Zie Peters 2014, p. 1 en 3.

⁶⁰ Paragraaf 28 van de Grundlov bepaalt dat het *folketing* uit ten hoogste 179 leden bestaat, waarvan twee leden op de Faeröer en twee leden in Groenland worden gekozen. Zie ook Hedegaard Jensen 2012, p. 146.

⁶¹ Paragraaf 3 van de Grundlov.

⁶² Zie Prakke en Kortmann 2009, p. 89

Steenbeek en de Meij wijzen erop dat in veel gevallen niet duidelijk is in hoeverre de Grondwet exclusieve bevoegdheden aan andere machtsdragers heeft toegekend.⁶³ Delegatie van de wetgevende bevoegdheid aan de minister(s) of andere executieve instanties is mogelijk, mits het gaat om onderwerpen waarvan niet is bepaald dat deze bij wet (*ved lov*) moeten worden geregeld. Daarbij neemt het parlement als uitgangspunt dat de dragende principes in de formele wet waarbij de bevoegdheid wordt overgedragen dienen te staan.

⁶³ PM bron. Een aantal onderwerpen zijn voorbehouden aan de formele wetgever zoals de aansprakelijkheid van de minister, de aanstelling van ambtenaren en verschillende clausuleringen van grondrechten.

De uitvoerende macht ligt grondwettelijk gezien bij de Koning (als staatshoofd).⁶⁴ Het gaat dan om de uitvoering van bepaalde wetgeving, maar ook om het stellen van nadere regels door de Koning (*kongelige anordning*). De ministers zijn veelal belast met de uitvoering van wet- en regelgeving. In de praktijk wordt wat de uitvoerende macht betreft dan ook gesproken over de Koning ‘en zijn ministers’. De minister-president en de overige ministers zijn verantwoording verschuldigd aan het parlement. Opgemerkt wordt dat de Deense Grondwet geen strikte scheiding kent wat de wetgevende en uitvoerende macht betreft.⁶⁵ Dat komt omdat de regeringsleden (ministers) in het algemeen ook leden van het folketinget zijn. In de praktijk ligt de politieke macht in Denemarken dan ook bij de ministers.

De centrale overheid heeft onder meer taken op het gebied van defensie, politie, de organisatie van de rechtspraak, de universiteiten en het voortgezet onderwijs, maar uiteraard ook nog vele andere

Regio's en gemeenten

De Deense Grondwet kent verhoudingsgewijs veel artikelen over het folketing en slechts één artikel over decentrale overheden. Paragraaf 82 van de Grundlov bepaalt dat het recht der gemeenten om onder toezicht van de staat zelfstandig hun aangelegenheden te besturen bij wet wordt geregeld. In de Deense staatsrechtelijke literatuur worden gemeenten ook nauwelijks behandeld, omdat gemeenten naar Deense opvatting behoren tot het terrein van het bestuur (forvaltning).⁶⁶

In Denemarken hebben de gemeenten veel ‘macht’. Daarmee wordt bedoeld dat zij op een aantal terreinen de bevoegdheid hebben om de zaken ‘zelf’ te regelen. In de Deense wetgeving komen begrippen zoals autonomie en medebewind niet voor. Het begrip *selvstyrelse* is verwant aan het Nederlandse begrip ‘zelfbestuur’. De Deense regio's en gemeenten hebben een eigen takenpakket met bevoegdheden. Op een aantal terreinen zijn zij belast met de uitvoering van formele wet- en regelgeving. Dat is bijvoorbeeld het geval op het gebied van medische zorg en scholen.

De inrichting van het binnenlands bestuur is wat de regio's en gemeenten betreft neergelegd in de *Regionslov* en de *Kommunestyrelseslov 2006*. De volgende subparagrafen besteden aandacht aan de bestuurlijke inrichting van deze decentrale overheden.

Regio's

Aan het begin van deze bijlage zijn de bestuurlijke hervormingen die in de periode 2005/2006 in Denemarken hebben plaatsgevonden toegelicht. Als gevolg van die hervormingen is Denemarken per 1 januari 2007 verdeeld in de volgende vijf regio's:

- Hoofdstad (Hovedstaden);
- Midden-Jutland (Midtjylland);
- Noord-Jutland (Nordjylland);
- Seeland (Sjælland);
- Zuid-Denemarken (Syddanmark).

⁶⁴ Paragraaf 3 van de Grundlov.

⁶⁵ Hedegaard Jensen 2012, p.146

⁶⁶ Prakke en Kortmann 2009, p. 87.

De regio's hebben slechts één orgaan, te weten een regionaad (*regionsrådet*) met 41 leden. De leden van de regionaad worden gekozen overeenkomstig de bepalingen over de gemeentelijke en regionale verkiezingen.⁶⁷ Aan het hoofd van de regionaad staat een 'voorman'. In de Regionslov is geregeld welke functies onverenigbaar zijn met het 'voormanschap'. Geen enkel lid van de regionaad kan bijvoorbeeld de functie van 'voorman' bekleden. Evenmin mag het hoofd van het gemeentebestuur (de burgemeester) 'voorman' van de regionaad zijn.⁶⁸

De regionaad is belast met het dagelijkse bestuur van de regio, maar kan zelf geen regelgeving opstellen.⁶⁹ Evenmin heeft de regionaad een bevoegdheid om besluiten te nemen. De regio's (en dus de regionaden) dienen enkel de uitvoerende taken die aan hen bij wet zijn opgedragen te vervullen.

Bevoegdheden regio's

De regio's hebben onder meer taken en bevoegdheden op het gebied van gezondheidszorg (ziekenhuizen), milieuzorg, ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, regionale ontwikkeling en de doorgaande wegen. Zij verkrijgen deze taken en bevoegdheden op grond van de wet. De Regionslov bevat namelijk een (limitatieve) opsomming van taken en bevoegdheden.⁷⁰ De verantwoordelijkheid voor gezondheidszorg omvat onder meer psychiatrie, ziekenhuisbehandeling, toegang tot huisartsen en specialisten en subsidies voor medicatie. Ook kan subsidie worden gegeven bij behandeling door bijvoorbeeld een tandarts of fysiotherapeut. De regio is verplicht om een gezondheidsovereenkomst te sluiten met iedere gemeente in de regio. Regionale ontwikkeling houdt in dat de regio's constant moeten proberen om de regio zo veel mogelijk te laten groeien en ontwikkelen. Hieronder valt ook het aanbieden van openbaar vervoer, onderwijs en werkgelegenheid. Verder is de regio verplicht om sociale diensten en speciaal onderwijs aan te bieden.⁷¹ De regio's dienen ook het drijven en ontwikkelen van het aanbod op sociaal gebied voor bepaalde groepen met speciale behoeften. Dit kan onder andere zijn het meewerken aan de verschaafing van geschikte en veilige hulpmiddelen.⁷²

Opgemerkt wordt dat de regio's in beginsel geen regelgevende bevoegdheid hebben. Zij zijn doorgaans slechts belast met de uitvoering van de taken die hun bij wet zijn opgedragen. Hierop bestaan wel uitzonderingen. Denemarken kent namelijk *kommunalfuldmagten*. Dat zijn ongeschreven regels waaraan bestuursorganen de bevoegdheid ontlenen om eigen regels vast te stellen in het belang van (het besteden van de middelen van) de gemeenschap (zie ook paragraaf 5.3). Onduidelijk is in hoeverre de regio's gebruik maken van de *kommunalfuldmagten*.

Gemeenten

De bestuurlijke hervormingen hebben ervoor gezorgd dat Denemarken per 1 januari 2007 uit 98 gemeenten bestaat. De gemiddelde grootte van de Deense gemeenten is door het herindelingsproces van 20.000 naar 55.000 inwoners gegaan.

⁶⁷ hoofdstuk 3, paragraaf 8 van de Regionslov.

⁶⁸ Zie paragraaf 9, lid 3, van de Regionslov.

⁶⁹ Zie paragraaf 3 van de Regionslov.

⁷⁰ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 5, van de Regionslov.

⁷¹ *Økonomi- og Indenrigsministeriet*, Municipalities and Regions - Tasks and Financing, 23 juni 2014, te vinden op: www.oim.dk (laatst geraadpleegd op 29 mei 2017).

⁷² Paragraaf 5, lid 3, sub c, van de Regionslov.

De gemeenten hebben rechtspersoonlijkheid en in de meeste gemeenten wordt het gemeentebestuur (*kommunalbestyrelse*) gevormd door de gemeenteraad (inclusief de burgemeester). De gemeenten kennen daarnaast commissies⁷³ die belast worden met (de uitvoering van) een aantal specifieke taken en administratieve beheerders (*forvaltningen*).⁷⁴ Slechts enkele gemeenten kennen een college van bestuur (*magistrat*). Per gemeente verschilt de grootte van de gemeenteraad. Het gemeentebestuur bepaalt doorgaans namelijk zelf bij verordening uit hoeveel leden de gemeenteraad bestaat. De gemeenteraadsleden worden voor een periode van vier jaren rechtstreeks door het volk gekozen. Aan het hoofd van het gemeentebestuur (*kommunalbestyrelse*) staat de burgemeester (*borgmester*). Hij is de voorzitter van de gemeenteraad (en raadslid) en wordt direct na de lokale verkiezingen in de zogenaamde ‘oprichtingsvergadering’ voor een periode van vier jaren door de gemeenteraadsleden gekozen.⁷⁵

De gemeenteraad mag de burgemeester in beginsel niet ontslaan. Slechts in uitzonderlijke gevallen – bijvoorbeeld in geval van illegale handelingen of grove taakverwaarlozing – kan de gemeenteraad de burgemeester afzetten (ontslaan).⁷⁶ Het gemeentebestuur moet in dit geval een met reden bekleed advies opstellen en toesturen aan de *Valgbarhedsnævnet*. Dit is een onafhankelijk orgaan met de bevoegdheid om de verkiesbaarheid van de gemeenteraadsleden te beoordelen. Is de *Valgbarhedsnævnet* van oordeel dat inderdaad sprake is van een illegale handeling of grove taakverwaarlozing, dan neemt zij de beslissing om de burgemeester te ontslaan. De burgemeester heeft niet de bevoegdheid om – buiten de gemeenteraad om – politieke beslissingen te nemen. Die bevoegdheid komt alleen de gemeenteraad toe.

Hierboven is reeds aangegeven dat een aantal gemeenten – bijvoorbeeld de gemeenten Kopenhagen, Frederiksberg, Odense, Aalborg en Aarhus – naast de gemeenteraad ook een college van bestuur kennen. Het college van bestuur bestaat uit een burgemeester en een aantal raadsleden en de leden ervan worden gekozen door de gemeenteraad. Het college van bestuur oefent in het algemeen de functies uit die in andere gemeenten worden uitgevoerd door een financiële commissie (*økonomiudvalget*).⁷⁷ Daarbij kan worden gedacht aan het controleren van financiële en administratieve zaken van de desbetreffende gemeente. In die gemeenten kan voorts in verband met bestuurlijke aangelegenheden een raad van bestuur worden opgericht. Opgemerkt wordt dat bij deze gemeenten het dagelijkse bestuur nog altijd bij de gemeenteraad berust.

Het gemeentebestuur regelt, voor zover de Kommunestyrelseslov 2006 en andere wetten daarin niet voorzien, zelf bij verordening hun organisatie en werkzaamheden. Daarbij geldt voor gemeenten die een college van bestuur (*magistrat*) hebben dat de Minister van Binnenlandse Zaken dit moet bekrachtigen.⁷⁸ De overige gemeenten hoeven slechts aan de minister en de *Ankestyrelsen* (toezichthouder) mede te delen dat zij deze zaken bij verordening hebben geregeld. Voor de gemeentebesturen is een modelverordening beschikbaar.

⁷³ Zie hoofdstuk 3 van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁷⁴ Zie hoofdstuk 5 van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁷⁵ Zie paragraaf 3, lid 3, en paragraaf 6 van de Kommunestyrelseslov 2006. De verkiezingsdag is altijd de derde dinsdag van november. Tussen 1-15 december van het desbetreffende jaar wordt een ‘oprichtingsvergadering’ gehouden waar de burgemeester wordt gekozen.

⁷⁶ Zie paragraaf 66a van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁷⁷ Zie paragraaf 18 van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁷⁸ Prakke en Kortmann 2009, p. 88.

Bevoegdheden gemeenten

De Deense gemeentebesturen hebben in beginsel geen regelgevende bevoegdheid. Zij kunnen in vergelijking met de Nederlandse gemeenten dus geen algemene plaatselijke verordening of bouwverordening vaststellen. De gemeentebesturen zijn (naast de ministers) belast met de uitvoering van (formele) wet- en regelgeving. Zij vervullen de taken die bij wet aan hen zijn toebedeeld. De Deense gemeenten spelen met name een belangrijke rol op het gebied van onderwijs, ouderenzorg, kinderopvang, volkshuisvesting, lokale ruimtelijke ordening, milieutoezicht, lokaal verkeer en de bibliotheken.

Hiervoor is reeds aangegeven dat Denemarken wel ongeschreven regels kent waaraan bestuursorganen regelgevende bevoegdheden ontleen, de zogenaamde kommunalfuldmagten. De Deense gemeenten ontleen aan de kommunalfuldmagten de bevoegdheid om in het belang van de gemeentelijke samenleving (in verband met de vervulling van de algemene behoeften van de gemeenschap) eigen regels vast te stellen. De grondslag voor het vaststellen van regelgeving ligt dan besloten in de noodzaak om gemeentelijke middelen op de best mogelijke wijze te gebruiken. Kommunalfuldmagten komen onder meer voor met betrekking tot het parkeerbeleid in gemeenten of het openen van een snackbar in een zwembad. Opgemerkt wordt dat het vaak onderwerpen/zaken betreft die een gemeente normaal gesproken niet regelt, maar die wel een nauw verband hebben met gemeentelijke aangelegenheden.

De gemeentelijke bestuurswerkzaamheden worden met ‘det kommunale selvstyre’ aangeduid, een term die duidelijk verwant is met de Nederlandse term zelfbestuur.

Gemeentelijke financiën⁷⁹

De Deense gemeenten halen een aanzienlijk deel van hun inkomsten uit belastingheffing. Belangrijk is dat de centrale overheid de (financiële) vrijheid van gemeenten op diverse manieren heeft ingeperkt. Ieder jaar vinden tussen de centrale overheid en de belangenorganisaties van de gemeenten de begrotingsonderhandelingen plaats. Deze onderhandelingen worden ook wel ook wel ‘begrotingssamenwerking’ genoemd, omdat in een begrotingsovereenkomst (niet afdwingbare) afspraken worden neergelegd over de gewenste ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van gemeenten.⁸⁰

De centrale overheid (de regering) verordende sinds 2001 dat de gemeentelijke belastingtarieven niet mochten stijgen. In 2007, na de bestuurlijke hervormingen, kwam er weer enige ruimte voor het verhogen van de gemeentelijke uitgaven en de belastingheffing. Na enkele maanden werd duidelijk dat gemeenten de gemaakte afspraken massaal en grootschalig schonden. De centrale overheid heeft toen fors ingegrepen. In de eerste helft van 2008 werden dan ook wettelijke sancties ingevoerd: “zowel te hoge begrotingen als te veel belastingheffing leidden tot kortingen op de uitkeringen voor gemeenten, zowel voor de betreffende gemeenten als collectief”.⁸¹ De sancties werden in de jaren daarna stapsgewijs versterkt. In 2009 leken de sancties te werken, maar in 2010 werden de begrotingen opnieuw enorm overschreden. De centrale overheid kondigde opnieuw sancties af en in 2012 werden onder invloed van de Europese regels voor het EMU-tekort (Europese Monetaire Unie) de wettelijke sancties op het schenden van de budgetafspraken en op begrotingsoverschrijdingen opnieuw aangescherpt.

⁷⁹ Peters 2014, p. 3 en 4.

⁸⁰ De afspraken hebben wel altijd matigend gewerkt. Zie Peters 2014, p. 3.

⁸¹ Peters 2014, p. 4.

Samenwerking

Op een aantal terreinen hebben zowel de regio's als de gemeenten taken. Op een aantal van die terreinen dienen de regio's en gemeenten dan ook intensief samen te werken. Dat is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de gezondheidszorg. De regio's hebben op dat terrein een taak wat betreft ziekenhuiszorg en de gemeenten een taak op het gebied van aanverwante zorg (denk daarbij aan revalidatie, thuiszorg en preventieve zorg).

Elke regio sluit met de inliggende gemeenten wettelijk verplichte overeenkomsten over de afbakening van verantwoordelijkheden, samenwerking, prestatieafspraken en de daarmee verbonden financiële aspecten. Bovendien nemen de regio's en gemeenten deel aan wettelijk verplichte coördinatiecommissies, waar ook de sector zelf bij betrokken is. Vóór de hervormingen was ook afstemming nodig, maar de verdeling van de zorg tussen de regio's en gemeenten – op diverse niveaus – heeft geleid tot een uitbreiding van het aantal overlegvormen.⁸²

Territoriale districten en overige bestuursorganen

Denemarken kent ook territoriale districten. Er zijn vijf gedeconcentreerde staatsbestuursorganen. De grenzen van die staatsbestuursorganen zijn dezelfde als die van de 5 regio's. Tussen de staatsbestuursorganisaties en de gemeentelijke bestuursorganisatie bestaan speciale relaties die vaak een vorm van toezicht van de eerste op de laatste inhouden (zie hierna 'controle en toezicht').⁸³

Voorts bestaan er nog verschillende bijzondere collegiale bestuursorganen (een soort ZBO's) zonder directe relatie tot een minister. Een voorbeeld hiervan zijn de *klage- en ankenævsn*. Daarnaast kent Denemarken als bestuursorganen bijvoorbeeld nog een kinder- en jongerencommissie, een huurcommissie en schoolbesturen.

Controle en toezicht

Inleiding

In de Grundlov staat dat gemeenten hun taken en bevoegdheden *onder toezicht van de Staat* (de centrale overheid) uitoefenen.⁸⁴ In zoverre is duidelijk dat in Denemarken dus door een hoger bestuursorgaan toezicht wordt gehouden op gemeenten. In de Grundlov staat wat de regio's betreft niets vermeldt over interbestuurlijk toezicht. Uit de Kommunestyrelseslov 2006 valt echter af te leiden dat ook op deze decentrale overheden toezicht wordt gehouden. In de volgende subparagrafen wordt nader ingegaan op de wijze waarop in Denemarken het interbestuurlijke toezicht op de regio's en gemeenten is vormgegeven.

Toezicht op de regio's en gemeenten

In Denemarken wordt interbestuurlijk toezicht op de regio's en gemeenten uitgeoefend door de *Ankestyrelsen*.⁸⁵ Daarbij wordt opgemerkt dat de *Statsforvaltningen* tot voor kort nog toezicht hield op de gemeenten en regio's. Per 1 april 2017 is die taak volledig overgegaan naar de Ankestyrelsen. De Ankestyrelsen maakte in 2016 nog deel uit van het

⁸² Peters 2014, p. 4.

⁸³ Prakke en Kortmann 2009, p. 88.

⁸⁴ Artikel 82 van de Grundlov.

⁸⁵ Paragraaf 47 van de Kommunestyrelseslov 2006.

Ministerie van Sociale en Binnenlandse Zaken (*Social- og Indenrigsministeriet*). Sinds 28 december 2016 is dit orgaan onderdeel van het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken (*Økonomi- og Indenrigsministeriet*).⁸⁶

De Ankestyrelsen controleert of een regio dan wel gemeente zich bij de uitvoering van de aan haar opgedragen taken aan de geldende wet- en regelgeving houdt. Hieronder valt ook de lokale gemeentelijke regelgeving die zijn grondslag heeft in deze wetgeving.⁸⁷ Tevens controleert de toezichthouder of de regelgeving die op basis van de *kommunfulmagten* tot stand komt niet in strijd is met de wet. Dit zijn bijvoorbeeld wetten als de *forvaltnings- og offentlighedsloven* (de Deense uitvoering van de Awb en de zogenaamde 'openbaarmakingswet'), de *kommunestyrelses- og regionsloven* (de Deense gemeente- en provinciewet) en de ongeschreven regels en principes voor de regionale of gemeentelijke taakuitvoering (*kommunalfuldmagtsreglerne*). Het toezicht omvat de werkzaamheden die worden uitgevoerd door of in opdracht van de regioraad of het gemeentebestuur. Het toezicht omvat daarmee ook de verschillende commissies, de burgemeester en de administratieve beheerders. Het toezicht kan worden omschreven als een legaliteitstoezicht; de Ankestyrelsen kan niet beoordelen of de regioraad dan wel het gemeentebestuur zorgvuldig en in alle redelijkheid heeft gehandeld.⁸⁸

Een ieder kan contact opnemen met de toezichthouder om een klacht in te dienen. Wetgeving die zich richt tot andere organen dan openbare lichamen of die van toepassing is op zowel een openbaar lichaam als een ander orgaan, is niet onderworpen aan het toezicht. Privaatrechtelijke handelingen – een regio of gemeente gaat bijvoorbeeld een overeenkomst aan – zijn eveneens niet aan het toezicht onderworpen. Voorts dient te worden opgemerkt dat Denemarken ook specifieke klacht- of toezichtinstanties kent en dat door de Ankestyrelsen geen toezicht wordt gehouden als een dergelijke instantie bevoegd is. Dat is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de *Miljø- og Fødevarerklagenævnet*, een klachtencommissie speciaal voor klachten omtrent het milieu of bepaalde regelingen omtrent voedsel.⁸⁹ Evenmin wordt interbestuurlijk toezicht gehouden op zelfstandige bestuursorganen zoals de kinder- en jongerencommissie, huurcommissie en schoolbesturen.

De Ankestyrelsen besluit of voldoende aanleiding bestaat om in te grijpen.⁹⁰ Een burger kan dus wel een klacht indienen bij de toezichthouder, maar de Ankestyrelsen is niet verplicht om ten opzichte van de regioraad of het gemeentebestuur actie te ondernemen. De Ankestyrelsen moet bij de beoordeling van de vraag of voldoende aanleiding bestaat om in te grijpen overwegen of de zaak 'algemeen geschikt is voor het ondersteunen van de doelstelling voor bijvoorbeeld gemeentelijk toezicht'.⁹¹ Deze doelstelling is het waarborgen van het belang van de staat dat regio's en gemeenten zich bij de uitoefening van hun taken aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving houden. De Ankestyrelsen zal dan ook eerder ingrijpen als dit voor het staatsbestuur betekenisvol is.⁹²

⁸⁶ Zie Ankestyrelsen Jaarrapport 2016.

⁸⁷ Paragraaf 48 van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁸⁸ Via e-mail hebben wij onder meer contact gezocht met het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken. De heer Henrik Villum Jensen heeft namens het ministerie voor ons een notities over het interbestuurlijk toezicht opgesteld en informatie toegezonden. Zie de notitie met zaaknummer 2017-2758 en het antwoord met zaaknummer 2015-7242.

⁸⁹ Zie ook paragraaf 48, lid 3, van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁹⁰ Paragraaf 48a van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁹¹ Zie de notitie met zaaknummer 2017-2758.

⁹² Idem.

Toezichtinstrumenten

Voordat de Ankestyrelsen gebruik maakt van een toezichtinstrument, heeft zij de mogelijkheid om aan de regio of de gemeente een advies uit te brengen. Dit advies bestaat uit de eigen wetsopvatting van de toezichthouder in relatie tot de concrete zaak. De uitspraak is een wegwijzer voor de regionaad of het gemeentebestuur en geeft aan wat dat bestuur volgens de toezichthouder moet doen en welke plichten het bestuur heeft. Het advies kan ook een bevel bevatten voor de regionaad of het gemeentebestuur om een besluit opnieuw in behandeling te nemen.⁹³ Aangezien het geven van een advies vaak volstaat, worden in de praktijk zelden sancties opgelegd.⁹⁴ Pas als een advies niet wordt opgevolgd gaat de Ankestyrelsen over tot het opleggen van sancties..

Wanneer een gemeentebestuur zijn taken niet (taakverwaarlozing) dan wel niet conform de geldende wet- en regelgeving uitvoert of eigen regelgeving in strijd is met de wet, kan de Ankestyrelsen gebruik maken van de volgende toezichtinstrumenten:⁹⁵

- het buiten werking stellen van een besluit;
- het opleggen van een dwangsom of boete;
- specifieke toezichtinstrumenten.

Daarnaast bestaat in uitzonderingsgevallen de figuur van goedkeuring.

Hieronder wordt nader ingegaan op deze instrumenten, te beginnen met deze laatste.

Goedkeuring

Het uitgangspunt is dat een gemeentelijk of regionaal besluit in beginsel niet hoeft te worden goedgekeurd door een minister, maar hier kunnen uitzonderingen op worden gemaakt. Uit de Kommunestyrelseslov 2006 blijkt bijvoorbeeld dat bij het sluiten of opheffen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden goedkeuring nodig is.⁹⁶ Ook uit specifieke bestuurswetgeving kan volgen dat goedkeuring is vereist. Dit is echter meer uitzondering dan regel.

PARAGRAAF 3 NATURBESKYTTELSLOVENS

Uit paragraaf 3 van de Deense Natuurbeschermingswet volgt dat de minister van milieu goedkeuring moet verlenen bij de aanwijzing van beschermde wateren door de gemeenteraad.

*Het buiten werking stellen van besluiten*⁹⁷

Denemarken kent ook een soort van schorsings- en vernietigingsrecht (het buiten werking stellen van besluiten), maar dit instrument is niet helemaal te vergelijken met het generieke toezichtinstrument dat wij in Nederland kennen. Indien een besluit buiten werking wordt gesteld, mag geen twijfel bestaan over het feit dat de regionaad of het gemeentebestuur de geldende wet- en regelgeving niet heeft nageleefd. Indien de regionaad of het gemeentebestuur een besluit heeft genomen en dat besluit nog niet in werking is getreden, kan de toezichthouder dit instrument alleen toepassen als een partij die geen onderdeel is van Ankestyrelsen hier schriftelijk om verzoekt, er blijkens specifieke wetgeving geen

⁹³ Idem.

⁹⁴ <https://ast.dk/tilsynet/sadan-behandler-tilsynet-en-sag/det-kommunale-tilsyn-2013-statsforvaltningens-tilsyn-med-kommuner-og-regioner>, Website van Ankestyrelsen onder het kopje 'tilsyn' (toezicht)

⁹⁵ Paragrafen 50a en 50b van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁹⁶ Zie paragraaf 60 van de Kommunestyrelseslov 2006.

⁹⁷ Paragraaf 50a van de Kommunestyrelseslov 2006.

andere klachteninstantie is en gewichtige redenen, met name particuliere belangen, zich hier niet tegen verzetten.⁹⁸

Een regioraad of gemeentebestuur dat het oneens is met de beslissing van de Ankestyrelsen om een besluit buiten werking te stellen, kan hierover bij het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken klagen. In de praktijk wordt soms door het bestuur van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

In een uitspraak van 24 januari 2002 werd het besluit van een gemeentebestuur, inhoudende een verandering van de openingstijden van enkele restaurants buiten werking gesteld. Het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken overwoog dat de bepaling, waar de wijziging van de openingstijden op gebaseerd was, een duidelijk discretionair karakter had en hierdoor niet duidelijk in strijd was met de wet. Het ministerie vond het hierdoor ongerechtvaardigd dat Ankestyrelsen het besluit buiten werking had gesteld.⁹⁹

Het opleggen van een dwangsom of boete¹⁰⁰

De toezichthouder kan ook een dwangsom opleggen aan (de leden van) de regioraad of het gemeentebestuur. Met het opleggen van dwangsommen wordt beoogd naleving van een regionale of gemeentelijke plicht af te dwingen. De leden van de regioraad dan wel het gemeentebestuur die er niet voor stemmen de desbetreffende taak te vervullen, kunnen op die manier aansprakelijk worden gesteld. Opgemerkt wordt dat de toezichthouder een dwangsom niet kan opleggen als straf voor een eventueel geconstateerde wetsovertreding. In zulke gevallen kunnen boetes zoals beschreven in paragraaf 61 van de Kommunestyrelseslov 2006 worden opgelegd. In dat wetsartikel staat vermeld dat een lid van de regioraad of het gemeentebestuur bij grove taakverwaarlozing met een boete kan worden gestraft.

In de praktijk wordt de mogelijkheid tot het opleggen van dwangsommen ook wel gebruikt om de regioraad of het gemeentebestuur te dwingen tot naleving van een – door bijvoorbeeld een beroepsinstantie genomen – bindend besluit. Indien een beroepsinstantie onvoldoende middelen heeft om naleving af te dwingen, dan verzoekt zij de Ankestyrelsen om de oplegging van een dwangsom.¹⁰¹ Deze handelwijze wordt ook wel *fogedfunktioner* genoemd en de rol van de toezichthouder is dan te vergelijken met de functie van een deurwaarder.

De toepassing van dit toezichtinstrument heeft in Denemarken ertoe geleid dat het Deense parlement aan het ministerie van Sociale en Binnenlandse Zaken (thans het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken) een vraag heeft gesteld over het kader waarbinnen dwangsommen mogen worden opgelegd. Het ministerie benadrukt in zijn antwoord dat het opleggen van boetes op grond van paragraaf 61 van de Kommunestyrelseslov 2006 alleen mogelijk is bij grove taakverwaarlozing. Verder wordt aangegeven dat de mogelijkheid tot oplegging van dwangsommen al lange tijd in Denemarken geldt. De Deense gemeentewet van 1970 kende dit instrument al en voor die tijd bestond op grond van de toen geldende *købstadskommunalløven* en *landkommunalløven* de mogelijkheid om dwangsommen op te

⁹⁸ Zie de notitie met zaaknummer 2017-2758.

⁹⁹ Indenrigs- og Sundhedsmin., j.nr. 2003-2221/537-2

¹⁰⁰ Paragraaf 50b van de Kommunestyrelseslov 2006.

¹⁰¹ Zie de notitie met zaaknummer 2017-2758

leggen.¹⁰²

Specifieke toezichtinstrumenten

Met de komst van de Wrgt in Nederland is het aantal specifieke toezichtinstrumenten enorm teruggedrongen. Slechts in enkele wetten zijn nog specifieke toezichtbepalingen te vinden. Denemarken kent daarentegen specifieke toezichtregelingen die in de bijzondere bestuurswetten zijn opgenomen. Zoals hiervoor al is aangegeven kent Denemarken specifieke klachtinstanties, zoals de *Miljø- og Fødevareklagenævnet*.¹⁰³ Daarnaast is de Ankestyrelsen wat de regio's en gemeenten betreft niet alleen belast met een toetsing op rechtmatigheid, maar is de Ankestyrelsen ook een klachtinstantie voor gemeentelijke beslissingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale dienstverlening.¹⁰⁴

Toezicht op de Ankestyrelsen

Ondanks dat de beperking van het onderzoek tot het toezicht op de decentrale overheden in Denemarken, merken wij nog op dat de Ankestyrelsen aan eenzelfde toezicht is onderworpen. De Ankestyrelsen opereert bij de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht onafhankelijk van het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken, maar het ministerie houdt als een soort klachtinstantie toezicht op de Ankestyrelsen. Het ministerie kan algemene regels stellen, zaken behandelen waarin de Ankestyrelsen als toezichthouder is opgetreden en zaken behandelen waarin de Ankestyrelsen heeft besloten niet in te grijpen.¹⁰⁵ Daarbij gaat het om zaken die naar het oordeel van het ministerie 'van fundamenteel of algemeen belang dan wel van ernstige aard' zijn. Bovendien mag het ministerie alleen besluiten van de Ankestyrelsen omtrent toepassing van de in de paragrafen 50a tot en met 50d van de Kommunestyrelseslov 2006 behandelen.¹⁰⁶ Het ministerie is niet bevoegd om een zaak van de Ankestyrelsen over te nemen. Evenmin mag het ministerie een oordeel vellen over of de handelwijze van de Ankestyrelsen in overeenstemming is met de goede procesorde.

¹⁰² Zie het antwoord met zaaknummer 2015-7242.

¹⁰³ De bevoegdheden en werkwijze van deze klachtinstantie is neergelegd in de lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Zie <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=186018>.

¹⁰⁴ Hoofdstuk 10 van de lov om retssikkerhed inden for det social område. Zie <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=184120>.

¹⁰⁵ Zie ook paragraaf 47, lid 2, van de Kommunestyrelseslov 2006.

¹⁰⁶ Zie Paragraaf 52, lid 1, Kommunestyrelseslov 2006.

Bijlage 11: landenstudie Frankrijk

Inleiding

De Franse republiek telt bijna 67 miljoen inwoners.¹⁰⁷ Frankrijk is na Duitsland de meest inwonerrijke lidstaat van de Europese Unie. Daarnaast is het land onder meer lid van belangrijke economische, politieke en militaire organisaties in Europa en de wereld zoals de eurozone, de VN, de NAVO en de G8.

De Franse republiek omvat territorium in Europa (*la France métropolitaine*) en in diverse andere continenten, zoals Zuid-Amerika, Afrika en Oceanië (*la France outre-mer*).

De Franse republiek is een eenheidsstaat met kenmerken van zowel gedecentraliseerd als gedeconcentreerd bestuur. Frankrijk kent traditioneel een sterke mate van centralisatie, alhoewel in de afgelopen jaren meer bevoegdheden overgedragen zijn aan het decentrale bestuur, onder andere als gevolg van de *Loi du 16 décembre 2010 de réforme de collectivités territoriales*. Het Franse staatsbestel bestaat naast de centrale overheidslaag uit verschillende, decentrale bestuurslagen (*collectivités territoriales*). De Franse grondwet (*Constitution*) noemt in artikel 72, eerste alinea, de volgende *collectivités territoriales*:

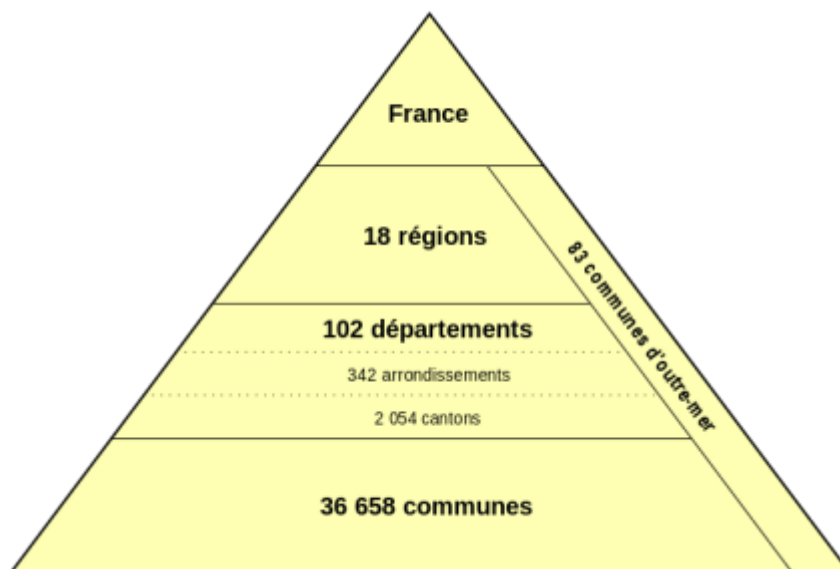
- communes (gemeenten);
- départements (departementen);
- régions (regio's);
- collectivités à statut particulier;¹⁰⁸
- collectivités d'outre-mer (overzeese gebiedsdelen).

Dit is geen limitatieve opsomming. Ingevolge ditzelfde artikel kunnen andere bestuurslagen in aanvulling op en/of ter vervanging van de in de grondwet genoemde bestuurslagen bij wet in het leven geroepen worden. Per 1 januari 2018 zal met toepassing van dit artikel een *collectivité territoriale unique* op het eiland Corsica gecreëerd worden. In deze collectivité gaan de regio Corsica en de twee op het eiland liggende departementen (Corse-du-Sud en Haute-Corse) op.

In de onderstaande figuur zijn de verschillende bestuurslagen weergegeven, inclusief hoeveel zij voorkomen op 1 januari 2017. Twaalf regio's bevinden zich op het vasteland, de regio Corsica heeft op dit moment reeds een aparte status en de overige vijf zijn overzeese regio's. De regio's bestaan uit verschillende departementen. De 102 departementen zijn te onderscheiden in 97 *métropolitaine* en 5 overzeese. De departementen zijn op hun beurt weer opgedeeld in een groot aantal gemeenten.

¹⁰⁷ Op 1 januari 2017. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1892086?sommaire=1912926>

¹⁰⁸ Het enige voorbeeld hiervan in de praktijk is la Métropole de Lyon. Er bestaan ook andere metropolen, zoals la Métropole du Grand Paris, maar deze zijn formeel samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheidslagen en gelden niet als zelfstandige bestuurslagen (zie paragraaf 2.3).



Figuur 1: bestuurslagen Frankrijk

De figuur laat zien dat de departementen onderverdeeld zijn in 342 (inmiddels: 335) arrondissementen en 2.054 kantons. Beide zijn administratieve eenheden. Zo functioneert het kanton enkel als kiesdistrict. Beide eenheden kennen geen autonomie en rechtspersoonlijkheid. Enkel het arrondissement wordt in het vervolg besproken, aangezien deze figuur belangrijk is in het kader van het IBT.

In de volgende paragraaf worden de verschillende bestuurslagen besproken, waarbij per bestuurslaag onder meer wordt ingegaan op de belangrijkste organen en hun taken en bevoegdheden. Hierbij wordt uitgegaan van de bestuurslagen van het Franse vasteland. Bijzondere bestuurslagen, zoals de *collectivités à statut particulier*, worden buiten beschouwing gelaten.

Vervolgens wordt bevoegdheidsverdeling besproken, gevolgd door een paragraaf over de interbestuurlijke (toezicht-)verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen.

Belangrijkste bron voor de gepresenteerde informatie in de volgende paragrafen is de website *Vie Publique* (www.vie-publique.fr) van de *Direction de l'information légale et administrative*. Deze directie valt onder de minister-president en heeft als missie het publiek voor te lichten over juridische en bestuurlijke kwesties. Daarnaast is het driejaarlijkse toezichtverslag *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, 22ème rapport, années 2010-2011-2012* van grote waarde geweest voor het beschrijven van het Franse IBT in paragraaf 3. Het toezichtverslag over de jaren 2013-2014-2015 is nog niet openbaar, waardoor het verslag over de jaren 2010-2011-2012 de meeste actuele stand van zaken weergaf.

Bestuurlijke inrichting

Inleiding

De Franse regeringsvorm is die van de republiek, met kenmerken van zowel een parlementair als presidentieel stelsel.¹⁰⁹ De basis van het huidige Franse staatsrecht ligt in de Constitutie van 4 oktober 1958. Met deze Constitutie wordt de Vijfde Republiek afgekondigd. De Vijfde Republiek wordt ten opzichte van de voorafgaande Derde (1870-1940/1946) en de Vierde Republiek (1946-1958) gekenmerkt door een sterke positie van het staatsgezag (de president) ten opzichte van het parlement en met name de politieke partijen.¹¹⁰ De Constitutie van 1958 is sindsdien regelmatig gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen in het kader van dit onderzoek zijn dat sinds 1962 de president rechtstreeks wordt verkozen en dat in 2003 het gedecentraliseerde karakter van de Franse staat werd versterkt.

De centrale overheid

De belangrijkste (wetgevende en uitvoerende) organen van de Franse republiek worden hieronder toegelicht.

President

De president is het staatshoofd van Frankrijk en neemt in het bestuurlijke bestel op nationaal niveau een centrale rol in. In de praktijk bepaalt hij veelal de hoofdlijnen van het beleid dat uitgevoerd wordt door de regering (*gouvernement*) met aan het hoofd de minister-president (*premier ministre*). Kortmann karakteriseert de regering als 'uitvoerende instantie van de presidentiële wil'; de president geldt als 'leider van de uitvoerende macht'.¹¹¹ De president zit dan ook de ministerraad voor.

Aan de president zijn in de grondwet verschillende (persoonlijke) bevoegdheden toegekend. Hij heeft onder meer de bevoegdheid om per decreet de minister-president te benoemen en ontslaan. Hij dient hierbij rekening te houden met de politieke kleur van de *Assemblée nationale* (het parlement). Tevens kan de president besluiten een referendum uit te schrijven over bepaalde bij de Constitutie bepaalde onderwerpen. Ook kan hij de *Assemblée nationale* ontbinden.

Daarnaast deelt de president enkele bevoegdheden met de minister-president, zoals de benoeming en het ontslag van ministers, en met (een) individuele minister(s). Als belangrijkste voorbeelden van deze laatste gedeelde bevoegdheden gelden de afkondiging van wetten en de ondertekening van ordonnances en decreten waarover in de ministerraad is beraadslaagd.

De president wordt voor een periode van 5 jaar verkozen en mag slechts twee opeenvolgende mandaten vervullen.

¹⁰⁹ Prakke en Kortmann 2009, p.267.

¹¹⁰ Idem, p.273.

¹¹¹ Idem, p.283-4.

Regering

De regering bestaat uit de minister-president, ministers en eventueel staatssecretarissen. Het aantal ministers en staatssecretarissen loopt per regering uiteen. De benoeming is hierboven reeds aan de orde geweest. De regering vormt, aldus Kortmann, ‘de schakel tussen de rechtstreeks gekozen president en de rechtstreeks gekozen Assemblée’.¹¹² Indien de Assemblée in meerderheid dezelfde politieke kleur kent als de president, dan voert de regering het door deze laatste bepaalde beleid uit en verdedigt dit in de Assemblée. In de gevallen waarin de partij van de president en daaraan verwante partijen niet kunnen rekenen op een meerderheid, dan is de invloed van de president beperkter en zal hij in de praktijk moeten samenwerken met een premier van een andere partij. Deze situatie, *cohabitation* genoemd, heeft zich tot op heden driemaal voorgedaan.

De minister-president heeft de leiding over de regering op grond van artikel 21 van de Constitution. Hij heeft in die hoedanigheid de leiding van de wetgevingsprocedure en heeft daartoe bevoegdheden, zoals het bijeenroepen van het parlement in bijzondere zitting en het recht op initiatief.

Parlement

Frankrijk kent een tweekamerstelsel. De leden van de Assemblée nationale (maximaal 577) worden rechtstreeks verkozen. De leden van de Sénat (maximaal 348) worden indirect gekozen door andere nationaal, regionaal, departementaal en lokaal gekozen volksvertegenwoordigers.

Aan het parlement komt de wetgevende macht toe, alhoewel deze limitatief is omschreven in artikel 24 lid 1 van de Constitutie. De Assemblée en de Sénat oefenen deze bevoegdheid gezamenlijk uit. Onder het aannemen van wetsvoorstellen vallen ook het vaststellen van de begroting en het verklaren van oorlog. Daarnaast kunnen zij een voorstel doen richting de president tot het houden van een referendum. Het initiatief tot het indienen van wetten berust bij de minister-president (*project de loi*), maar ook bij de leden van het parlement (*proposition de loi*). Onder voorwaarden kunnen parlementsleden wetsvoorstellen amenderen. Wetsvoorstellen, al dan niet geamendeerd, dienen door beide Kamers goedgekeurd te worden. De minister-president bepaalt zelf in welke kamer hij als eerste het wetsvoorstel indient. Het Franse staatsrecht kent enkele procedure waarmee een oplossing geboden wordt voor de situatie waarin beide Kamers niet gelijkluidend besluiten.

Daarnaast komen aan het parlement controlerende bevoegdheden toe, zoals het vragenrecht en het indienen van moties van wantrouwen.

Collectivités territoriales

Deze paragraaf gaat in op de bestuurlijke inrichting van de gedecentraliseerde bestuurslagen: regio’s, departementen en gemeenten.

Organisatie

De inrichting van deze overheidsverbanden is geregeld in Titel XII van de Franse grondwet en in de *Code général des collectivités territoriales* (Wetboek op de Territoriale Bestuurslagen, hierna: CGCT). Elke gedecentraliseerde bestuurslaag beschikt over een besluitvormend en een uitvoerend orgaan.

¹¹² Idem.

BESTUURSLAAG	BESLUITVORMEND ORGAAN	UITVOEREND ORGAAN
Regio's	Conseil régional	Président du conseil régional
Departementen	Conseil départemental (tot 2015: conseil général)	Président du conseil départemental
Gemeenten	Conseil municipal	Maire (burgemeester), eventueel bijgestaan door adjoints

Het besluitvormend orgaan wordt rechtstreeks verkozen door de kiesgerechtigde ingezetenen. De CGCT bepaalt dat het besluitvormend orgaan op grond van een algemene bevoegdheidsbepaling (compétence générale) verantwoordelijk is voor de zaken die spelen binnen de gemeente (L.2121-29, in het geval van de gemeenteraden), binnen het departement (L.3211-1 voor de departementale raden) en binnen de regio (L.4221-1, in het geval van de regionale raden). Dit neemt niet weg dat de wet deze gedecentraliseerde bestuurslagen specifiek bepaalde bevoegdheden heeft toegekend en dat zij weinig ruimte hebben voor de uitvoering van eigen autonome taken (zie verderop). Overigens schrapt de Loi NOTRe (Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de République) de algemene competentie-bepalingen voor de departementen en de regio's.

De leden van de raden kiezen sinds 1982 de leden van de uitvoerende organen uit hun midden. Tot de Loi du 2 mars 1982 die een belangrijke decentralisatie van bevoegdheden inzette was de door de president benoemde préfet het uitvoerende hoofd van de regio en de departementen. Deze huidige uitvoerende organen hebben als belangrijkste taak het voorbereiden en uitvoeren van de beraadslagingen en besluitvorming door de raden. In de praktijk spelen zij een centrale rol in de lokale en regionale besturen, onder meer doordat de burgemeester en voorzitters van de raden tevens aan het hoofd staan van de ambtelijke departementen en verantwoordelijk zijn voor de personele zaken.

Daarnaast komen aan hen enkele eigenstandige bevoegdheden toe:

- De burgemeester (maire) is gezagvoerder voor de administratieve politie (op grond van L.2212-1 CGCT). Daartoe kan hij alle noodzakelijke maatregelen nemen om publieke ordeverstoringen te voorkomen. De gemeenteraad kent binnen dit domein enkel een advies- en (niet dwingende) aanbevelingsrol.
- De président du conseil départemental kent ook een beperkte politietaak (op grond van artikel L.3221-4 CGCT).

De eerder genoemde Loi NOTRe beoogde de bevoegdheidsverdeling over de decentrale bestuurslagen te verhelderen. De wet bracht een vermindering van bevoegdheden van departementen ten gunste van die van de regio's (centralisatie) en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden oftewel intercommunalités (decentralisatie) teweeg, nadat eerdere wetten reeds bevoegdheden van met name de centrale overheid hadden overgedragen richting de lagere overheden (vooral de gemeenten). Een deel van deze overdracht van bevoegdheden heeft reeds plaatsgevonden; een ander deel volgt nog.

Als gevolg van de Loi NOTRe worden de regio's verantwoordelijk voor economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, beroepsonderwijs, hoger middelbaar onderwijs en publiek vervoer buiten de bebouwde kom. De departementen dragen zorg voor de middelbare scholen, wegen en sociale bijstand. De regio's en departementen kennen een

gedeelde bevoegdheid ten aanzien van cultuur, sport, toerisme en regionale talen. Gemeenten hebben onder andere bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening, zoals het opstellen van lokale ruimtelijke plannen. Gemeenten hebben daarbij, binnen de grenzen van nationale voorschriften, beleidsvrijheid (*autonomie de décision*) en beoordelingsvrijheid (*liberté de conception*). De gemeente speelt ook een rol in het gezondheids- en sociaal domein (crèches en bejaardentehuizen) en op het vlak van onderwijs (lager onderwijs), cultuur (bibliotheken en theaters) en sport (sportvoorzieningen en –verenigingen).

In naam van de Staat verricht de burgemeester taken in het kader van de burgerlijke stand (registreren van geboorten, huwelijken en overlijdens) en van de organisatie van verkiezingen. Enkel bij gemeenten wordt in de CGCT het onderscheid tussen bevoegdheden au nom de l'Etat (in naam van de Staat) en au nom de la commune (in naam van de gemeente) gemaakt.

In de artikelen L.5111-1 tot L.5111-8 van de CGCT zijn de verschillende samenwerkingsverbanden beschreven die Franse overheden met elkaar kunnen aangaan, zoals établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements publics locaux en eerder genoemde métropôles. Deze kennen grote onderlinge verscheidenheid, bijvoorbeeld wat betreft het al dan niet belasting heffen en het hebben van eigen middelen. In beginsel kunnen lagere overheden zelf besluiten tot het aangaan van dergelijke verbanden. De centrale overheid kan tevens samenwerking afdwingen. Daarnaast zijn bijvoorbeeld in de Loi NOTRe aan gemeentelijke samenwerkingsverbanden bevoegdheden toebedeeld, onder meer op het vlak van economische ontwikkeling, toerismebevordering en waterbeheersing. Hierdoor nemen alle gemeenten verplicht deel aan een intercommunalité (intergemeentelijk samenwerkingsverband). Op termijn nemen zij ook de gemeentelijke taken op het vlak van water en sanitaire voorzieningen over.

Préfectures départementales et régionales

Elk departement (102 in totaal) kent een préfecture de département, vernoemd naar de hoofdplaats (chef-lieu de département of ville de préfecture) waarin de préfecture gevestigd is. De préfecture staat aan het hoofd van de préfet, aan wie belangrijke bevoegdheden in het kader van het interbestuurlijk toezicht toekomen.

Op hun beurt kunnen de préfectures de département onderverdeeld zijn in sous-préfectures (onderprefecturen), met uitzondering van het grondgebied van de chef-lieu de département. De chef-lieu valt nooit binnen een sous-préfecture. Een sous-préfet staat aan het hoofd van een sous-préfecture. Aan de sous-préfet kunnen bevoegdheden van de préfet gedelegeerd worden. In de praktijk kent elke préfecture de département, met uitzondering van die van Parijs, twee tot vijf sous-préfectures. In totaal kent in 2017 Frankrijk 233 onderprefecturen.

Arrondissementen zijn vervolgens zowel de onderprefecturen als de chefs-lieux. In totaal zijn er dus 335 arrondissementen.

Een voorbeeld om deze bestuurlijke inrichting te verhelderen. Het departement Ain kent als préfecture Bourg-en-Bresse. De préfecture Bourg-en-Bresse is onderverdeeld in drie sous-préfectures (Belly, Gex en Nantua). Het totaal aantal arrondissementen in de préfecture Bourg-en-Bresse komt daarmee op vier, namelijk de drie sous-préfectures en de chef-lieu Bourg-en-Bresse.

Daarnaast kent elke regio eveneens een *préfecture de région*, met aan het hoofd een *préfet*. De *préfet de région* zetelt in een *chef-lieu de région*. Hij is tevens *préfet de département* van het departement waarin deze plaats ligt (op grond van artikel 7 van het Decreet no. 2004-34).¹¹³ Zo is de *préfet* van de regio Occitanie tevens *préfet* van het departement Haute-Garonne en dus verantwoordelijk voor de ‘*sous-préfet-taken*’ in de *chef-lieu Toulouse*.

De *préfet* wordt per decreet benoemd door de president in de ministerraad, op voordracht van de premier en de minister van Binnenlandse Zaken.

Naast de toezichttaken zijn de *préfets* onder meer verantwoordelijk voor de aansturing van de gedeconcentreerde regionale en departementale diensten binnen hun grondgebied. Hun taken en verantwoordelijkheid zijn, op grond van het Decreet no. 2004-34, de volgende:

- Zij zijn belast met de behartiging van nationale belangen en het naleven van de wet;
- Zij vertegenwoordigen de premier en elk van de ministers;
- Zij waken over de uitvoering van regels en besluiten van de regering;
- Zij geven leiding aan de gedeconcentreerde diensten.

De *préfet de département* is op grond van artikel 10 van hetzelfde decreet bevoegd tot bestuurlijk toezicht op de departementen, de gemeenten en samenwerkingsverbanden tussen departementen en gemeenten onderling die hun zetel hebben binnen de grenzen van het departement. De *préfet de région* is op grond van artikel 4 bevoegd tot het interbestuurlijk toezicht op de desbetreffende regio en de samenwerkingsverbanden tussen regio's, die gezeteld zijn binnen de grenzen van die regio.

De *préfet de département* is naast bovengenoemde taken daarnaast verantwoordelijk voor het behoud van de openbare orde, en bereidt uit den hoofde maatregelen ten behoeve van de binnenlandse, civiele en economische veiligheid die bijdragen aan de nationale veiligheid voor en voert deze uit. Hij is daarnaast belast met de uitvoering van enkele taken binnen het vreemdelingenbeleid, zoals de opvang en de registratie van binnenkomende vreemdelingen.

Controle en toezicht

Wettelijke grondslagen

De grondslag voor het interbestuurlijk toezicht vloeit voort uit artikel 1 van de Constitution waar het fundamentele beginsel is neergelegd: Frankrijk is een ondeelbare republiek (*l'indivisibilité de la République*). Dit impliceert dat de nationale wet- en regelgeving zoals wetten en decreten door lokale publieke lichamen nageleefd dient te worden.¹¹⁴ Dit grondwettelijke principe van ondeelbaarheid komt tot uiting in de instelling van de *préfecture* (op grond van artikel 72, alinea 6, Constitution), die tot taak heeft om interbestuurlijk toezicht (als middel om de *indivisibilité* te bewaken) uit te oefenen:

‘Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l’État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle

¹¹³ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

¹¹⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/quel-est-controle-exerce-collectivites-territoriales.html>

administratif et du respect des lois.’

In eigen vertaling:

In de decentrale bestuurslagen van de Republiek heeft de vertegenwoordiger van de Staat, als vertegenwoordiger van elk van de leden van de regering, de verantwoordelijkheid voor de nationale belangen, het bestuurlijke toezicht en de naleving van de wet.

Deze vertegenwoordigers van de Staat zijn de hierboven geïntroduceerde préfets en de sous-préfets. Het bestuurlijke toezicht dat zij uitoefenen uit het oogpunt van indivisibilité de la République dient het beginsel van libre administration (zelfbestuur) te respecteren dat eveneens een grondwettelijk karakter kent. Deze grondwettelijke bepaling luidt dat decentrale bestuurslagen zichzelf vrij besturen door de gekozen raden en binnen de bij wet voorziene voorwaarden (artikel 72, tweede alinea, van de Grondwet).

De Conseil constitutionnel (de grondwettelijke raad) heeft zich uitgesproken over de mogelijke spanning tussen beide principes.¹¹⁵ Zij overweegt dat, als de wet de voorwaarden van zelfbestuur kan vastleggen, dit enkel kan onder de voorwaarde dat hierbij de (grondwettelijke) bevoegdheid van de Staat zoals vastgelegd in artikel 72 in acht genomen wordt. Deze bevoegdheid kan niet worden beperkt noch zijn effect worden ontnomen. Eventuele interventies van de wetgever (bij het stellen van voorwaarden van zelfbestuur bij wet) zijn onderworpen aan de voorwaarde dat het bestuurlijke toezicht de naleving van wetten en meer algemeen de bescherming van nationale belangen kan blijven waarborgen.

Zelfbestuur houdt volgens de Conseil in dat deze bestuursorganen de mogelijkheid hebben diverse soorten handelingen te verrichten en besluiten te nemen, zonder onderworpen te zijn aan buitensporige beperkingen en zonder dat inmenging optreedt vanuit de wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke bevoegdheden.

Opgemerkt wordt door de voorzitter van het administratieve hof van Melun, Sylvie Favier, dat de decentraliseringstendens in Frankrijk ervoor gezorgd heeft dat bevoegdheden van de Staat overgedragen zijn aan lagere bestuurslagen en dat hiermee lokale gekozenen verantwoordelijk geworden zijn voor het bestuur van deze lokale, departementale of regionale taken. Dit impliceert nadrukkelijk niet dat afbreuk gedaan wordt aan het unitaire karakter van de Republiek.¹¹⁶ Wel constateert zij dat door de grotere hoeveelheden aan lokale besluitvorming de représentant de l'État niet altijd over de voldoende middelen beschikt om overal op toe te zien. Favier signaleert dat dit in de afgelopen jaren ertoe heeft geleid dat de toezichthouders pogingen hebben ondernomen om de contrôle de légalité efficiënter uit te voeren, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om besluiten digitaal in te zenden en het hanteren van een toezichtstrategie en het stellen van prioriteiten (zie hierna).

De bevoegdheid om interbestuurlijk toezicht te houden ligt vervat in de Code Général de Collectivités Territoriales (CGCT). In de volgende paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van dit wettelijk kader toegelicht.

¹¹⁵ Conseil Constitutionnel, Décision no. 82-137 DC du 25 février 1982.

¹¹⁶ www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000108-collectivites-locales-et-controle-de-l-etat/questions-a-sylvie-favier

Karakteristieken van het toezicht

De belangrijkste karakteristieken van het Franse interbestuurlijk toezicht zijn de volgende:¹¹⁷

1. Het toezicht wordt *a posteriori* uitgeoefend.
2. Onder toezicht zijn de volgende bij wet aangewezen bestuurslagen:
 - les collectivités territoriales
 - hun samenwerkingsverbanden, waaronder de *établissements publics de coopération intercommunale* en *syndicats mixtes* (in vertaling: openbare lichamen/ instellingen voor intercommunale samenwerking respectievelijk gemengd samenwerkingsverband)
 - overige lokale openbare lichamen (*établissements publics locaux*), zoals departementale brandweerdiensten en publieke onderwijs-, sociale en medisch-sociale instellingen.
3. In beginsel zijn alle besluiten van de organen van deze bestuurslagen onderworpen aan interbestuurlijk toezicht. Twee categorieën besluiten zijn uitgesloten op grond van L.2131-4, L.4141-5 van de CGCT: handelingen of besluiten op grond van het privaatrecht en die door de lokale autoriteiten genomen worden in de naam van de Staat (zoals in het kader van de burgerlijke stand, zie hiervoor).
4. De CGCT onderscheidt twee verschillende toezichtregimes: le contrôle de légalité (wetmatigheidstoezicht dat op te vatten is als generiek toezicht) en le contrôle budgétaire (begrotingstoezicht/ financieel toezicht dat een vorm van specifiek toezicht betreft). Beide kennen een aparte procedure (zie de paragrafen hierna).
5. Het toetsingskader betreft enkel externe en interne legaliteitsaspecten en bevat geen aspecten omtrent de opportuniteit van de beslissingen.¹¹⁸ Onder externe legaliteit worden bevoegdheids- en competentievragen en vormvoorschriften verstaan. Interne legaliteit ziet op het waarborgen van de hiërarchie van normen, motieven en doelen van het besluit.
6. Het toezicht is een exclusieve bevoegdheid van de préfet. Hij kan besluiten die hij onrechtmatig acht aan de bestuursrechter voorleggen (de zogenaamde *déféré préfectoral*). Hierop bestaat een enkele, specifieke uitzondering. De algemeen directeur van het Agence régionale de santé kent bijvoorbeeld deze bevoegdheid inzake besluiten van publieke medisch(e)-sociale instellingen.
7. Het interbestuurlijk toezicht leidt niet direct tot de vernietiging van besluiten, behoudens enkele uitzonderingsgevallen. Hiertoe is enkel de bestuursrechter bevoegd.

Toezichtregime: contrôle de légalité

In de artikelen L.2131, L. 3132 en L 4142 van de CGCT staan de bepalingen opgenomen over het generieke rechtmatigheidstoezicht op besluiten van de gemeenten, departementen en

¹¹⁷ Deze zijn geformuleerd op basis van het Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales, 22ème rapport, années 2010-2011-2012.

¹¹⁸ Onder het stelsel zoals dat gold tot 1982 werd eveneens getoetst aan het opportuniteitsbeginsel.

regio's.

Hieruit volgt dat besluiten genomen door organen van deze bestuurslagen van rechtswege uitvoerbaar zijn oftewel in werking treden op het moment van publicatie, van kennisgeving aan de belanghebbenden of op het moment van toezending (*transmission*) aan de vertegenwoordiger van de Staat of zijn gedelegeerde. Deze *transmission* dient binnen een termijn van veertien dagen na ondertekening van het besluit plaatsvinden.

Niet elk besluit hoeft toegezonden te worden aan de vertegenwoordiger (*préfet*). De wet schrijft voor ten aanzien van welke besluiten in elk geval de plicht tot *transmission* geldt. Deze lijst van besluiten staat opgenomen in de artikelen L.2131-2, L.3131-2, L.4141-2 en L.5211-3 van de CGCG en in enkele sectorale wetten. Te denken valt aan: beraadslagingen en besluiten van de gemeenteraad op grond van artikel 2122-22 (L.2131-2, onder 1), regelgevende en individuele besluiten genomen door de burgemeester bij de uitoefening van zijn politieke bevoegdheden (onder 2), overeenkomsten om boven bepaalde drempelbedragen leningen te verlenen of om overheidsopdrachten te verlenen (onder 4) en beslissingen om tijdelijke werknemers te benoemen, werven of ontslaan (onder 5).

Op grond van L.2131-3, L.3131-4 en L.4141-4 van de CGCG kan de *préfet* eveneens alle andere besluiten dan die waarop de *transmission*-plicht rust opvragen bij de onder zijn toezicht staande bestuurslagen.

Deze besluiten beoordeelt de *préfet* op hun wetmatigheid, waarna hij eventueel tot actie kan overgaan, indien hij oordeelt dat het besluit onwettig is. Dit verloopt in twee fasen: eerst de voor-geschilfase (*phase précontentieuse*), waarna eventueel de geschilfase (*phase contentieuse*) volgt.

Phase précontentieuse

Als uit dat onderzoek volgt dat het besluit leidt aan inhoudelijke en/of formele onregelmatigheden, kan de *préfet* binnen twee maanden na ontvangst van het besluit de betreffende lagere overheid een *recours gracieux* (hersteltermijn) instellen of een observatiebrief (ook wel pedagogische brief genoemd) zenden aan deze. Hiermee biedt hij de lagere overheid een laatste mogelijkheid om het besluit aan te passen of terug te trekken. Als dit niet of onvoldoende gebeurt, heeft hij de mogelijkheid om het besluit voor te leggen aan de bestuursrechter. In het kader van de *contrôle de légalité* is het *Tribunal administratif* de bevoegde bestuursrechter. Opgemerkt wordt dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid: de *préfet* kan de mate van ernst van de begane onwettigheid, het algemeen belang of de kosten van een eventuele vernietiging meewegen bij zijn besluit zich tot de bestuursrechter te wenden.

Phase contentieuse

Als de *préfet* besluit een bestuursrechtelijke procedure aan te vangen, dan staan hem twee mogelijkheden open:

- Le *déféré*: op grond van L.2131-6, L.3132-1, L.4141-4 van CGCT kan hij door hem onwettig geachte besluiten voorleggen aan de bestuursrechter. Deze kan het besluit vernietigen (*annulation*).
- La *demande de suspension*: tegelijkertijd met het vernietigingsverzoek kan de *préfet* verzoeken om het besluit te schorsen. Ingeval de *préfet* schorsing verzoekt van een

besluit inzake ruimtelijke ordening, overheidsopdrachten of uitbesteding van een publieke dienst, dan treedt deze automatisch in werking. Ingeval het gaat om een besluit ten aanzien van de uitoefening van een publieke of individuele vrijheid, beslist de rechter binnen 48 uur op dit verzoek. Door de strenge wettelijke termijnen wordt slechts in een beperkt aantal gevallen een verzoek tot opschorting gedaan, zo komt naar voren in de onderstaande tabel.

De préfet kan besluiten om gedurende de procedure de zaak in te trekken, met name wanneer het besluit alsnog gewijzigd of ingetrokken wordt.

Overigens kan een derde (een natuurlijk of rechtspersoon wiens belangen geschaad worden door een besluit) de préfet binnen een termijn van twee maanden na inwerkingtreding van het besluit verzoeken om een rechterlijke procedure tot vernietiging te entameren.

Ontwikkelingen

Het interbestuurlijk toezicht in Frankrijk heeft in de afgelopen jaren enkele ontwikkelingen doorgemaakt.

In de afgelopen jaren is de lijst met verplicht toe te zenden besluiten ingekort, waardoor de meest belangrijke besluiten naar de opvatting van de centrale overheid overblijven op de lijst. Zo rust op besluiten om personen in een hogere salarisschaal te plaatsen niet meer de plicht tot toezending.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het uitvaardigen van meerdere circulaires door de regering, waarin de toezichtprioriteiten binnen toe te zenden besluiten gedefinieerd worden. Deze circulaires hebben ten doel om het toezicht op nationaal niveau te homogeniseren en dus de verschillen tussen verschillende prefecturen te verminderen. De circulaire van 25 januari 2012 onderscheidt drie soorten prioriteiten:

- Nationale prioriteiten: drie specifieke domeinen zijn benoemd, namelijk ruimtelijke ordening en overheidsopdrachten, overheidsdiensten, waarvoor elke thematische circulaire meer precies de prioritairere besluiten en de meest belangrijke controlepunten aanduidt.
- Lokale prioriteiten: op basis van (sociaal-economische of geografische) kenmerken van het departement, van bijzondere, plaatselijke risico's of van kenmerken van de gemeenten (grootte, financiële positie of eerder naleefgedrag) kunnen préfeturen zelf ook prioriteiten stellen.
- Niet-prioritaire besluiten: geen enkel besluit kan in beginsel onttrokken worden van toezicht. Hiervoor dienen dus ook toezichtmodaliteiten ingericht te worden, zoals het trekken van steekproeven of op basis van meldingen of signalen (door derden of door de sous-préfet en de préfet).

Deze twee ontwikkelingen komen tot uiting in onderstaande tabel, waarin een afname in het aantal onderzochte besluiten en het aantal recours gracieux te bespeuren is.

Een andere centraliseringstendens in het Franse interbestuurlijke toezicht is de strakkere bevoegdheidsverdeling tussen de préfet en de sous-préfet. Met ingang van de circulaire van 23 juli 2009, afkomstig van de minister van Binnenlandse Zaken, is aan de sous-préfet als gedelegeerde van de préfet enkel de rol toebedeeld om binnen hun arrondissement

besluiten te ontvangen en te selecteren (op basis van boven-genoemde prioriteitsstelling), voordat deze aan de préfet worden toegezonden. Daarnaast hebben zij een rol om lokale volksvertegenwoordigers of bestuurders te adviseren. De préfet is verantwoordelijk voor het toezicht op besluiten in het gehele departement. Nog niet in alle prefecturen is deze centralisatie volledig doorgevoerd: in enkele departementen neemt de sous-préfet bijvoorbeeld op enkele specifieke beleidsterreinen nog steeds het besluit tot *déféré*, aldus het toezichtverslag.

Om de préfeturen te ondersteunen bij hun toezichttaak is de Pôle Interregional d'Appui au Contrôle de Légalité (PIACL) opgericht. Deze beschikt over juridische expertise waarmee ze de préfeturen in toezichtkwesies, bijvoorbeeld tijdens de geschilfase, kunnen adviseren. De instelling van deze expertisepool dient eveneens bij te dragen aan een eenduidige uitvoering van toezicht in de verschillende prefecturen.

Toezichtpraktijk

Het onderstaande schema geeft een beeld van de praktijk van het toezicht. De cijfers zijn gebaseerd op het driejaarlijkse toezichtverslag van de regering aan het parlement over de jaren 2010 tot 2012. Enkel wanneer sprake is van opmerkelijke toe- of afname in die jaren, worden de cijfer apart per jaar vermeld. De algemene tendens is dat het aantal gecontroleerde besluiten afneemt, doordat er een sterker onderscheid gemaakt wordt tussen geprioriteerde en niet-geprioriteerde besluiten. Dit brengt ook een afname in het aantal interventies teweeg.

Aantal ontvangen besluiten	5,2 – 5,,3 miljoen
Waarvan (nationaal) prioritair	1-1,1 miljoen
Gecontroleerde besluiten	in 2010: 1,7 miljoen in 2011: 1,3 miljoen in 2012: 1,1 miljoen
Gecontroleerde prioritaire besluiten	0,9-1 miljoen (ongeveer 92% van het totaal)
Recours gracieux	in 2010: 40.493 in 2011: 32.226 in 2012: 29.507
Intrekkingspercentage na interventie door préfet	54%
Juridische procedures: Aantal <i>déférés</i> Verzoeken om opschorting Intrekking	700-800 300-400 100-160
<i>Percentage van gewonnen <i>déférés</i></i>	2010: 80% 2011: 86% 2012: 88%

Toezichtregime: contrôle budgétaire

Algemeen

Het financieel toezicht vindt zijn grondslag in de artikelen L.1612-1 tot L.1612-20 van de CGCT en is een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht.¹¹⁹ De meeste karakteristieken zoals omschreven in paragraaf 4.2 gelden tevens voor de *contrôle budgétaire*. Net als de *contrôle de légalité* wordt deze namelijk a posteriori uitgeoefend. De représentant de l'Etat (dus de préfet) is belast met het financieel toezicht en hij beschikt over de bevoegdheid om de financiële besluiten die hij onrechtmatig acht voor te leggen aan de bestuursrechter. De bevoegde bestuursrechter is een andere dan in het kader van de *contrôle de légalité*, namelijk de Chambre Régionale des Comptes (CRC). Frankrijk kent 16 CRC's, waarvan 3 overzees.

Het toezicht ziet op de primitieve begroting, de aanvullende begroting, begrotingsbijstellingen en –wijzigingen en de administratieve rekening van de lagere overheden. Het gaat hierbij om de naleving van de wettelijk regels omtrent de totstandkoming, de vaststelling en de uitvoering van deze documenten. Voor deze documenten geldt de plicht tot toezending aan de préfet.

Met name de volgende aspecten worden getoetst bij de beoordeling van de financiële documenten:

- Het niet nakomen van de wettelijke termijnen voor de vaststelling of de toezending van de financiële stukken, met name de begroting (artikel L.1612-2 en L.1612-8 CGCT)
- Het niet sluitend zijn van de begroting (artikel L.1612-4 en L.1612-5 CGCT)
- Een excessief tekort op de rekening (artikel L.1612-14 CGCT)
- Afwezigheid van toereikende middelen voor verplichte uitgaven (artikel L. 1612-15 CGCT).

¹¹⁹ Daarnaast staan in de CGCT en andere sectorale wetgeving nog andere specifieke toezichtbepalingen. Zo bepaalt L.3221-5 dat de préfet in bepaalde gevallen de bevoegdheden in het kader van zijn politietaken van de président du conseil départemental kan overnemen, wanneer na een aanmaning nog steeds niet tot de gewenste resultaten komt.

Procedures

Belangrijk onderscheid met de *contrôle de légalité* is dat de *préfet* verplicht is, wanneer hij een tekortkoming signaleert, om terstond het vermeende onrechtmatige besluit voor te leggen aan de bestuursrechter. De CGCT werkt de bovenstaande aspecten nader uit, zoals de drempel waarboven gesproken kan worden van excessief tekort (L.1612-14) of wat onder verplichte uitgaven kan worden begrepen (in L.2321-2, L.3321 en L.4321). De wettelijke termijnen die gelden bij de uitoefening van de *contrôle budgétaire* voor zowel de *préfet* als de CRC zijn relatief kort ten opzichte van die van de *contrôle de légalité*.

Naast de bevoegdheid om een besluit voor te leggen aan de rechter, komen aan de *préfet* in het kader van *contrôle budgétaire* enkele aanvullende bevoegdheden toe, zoals het op eigen initiatief voorzien in een verplichte uitgave (*le procédé au mandatement d'office*; artikel L.1612-16 CGCT).

Belangrijkste aanvullende verantwoordelijkheid van de *préfet* is zijn rol bij het uitvoeren van rechterlijke beslissingen. Dit geldt in het kader van alle bovenstaande categorieën onregelmatigheden.

Zolang een zaak aanhangig is bij de rechter, worden de budgettaire bevoegdheden van de besluitvormende vergadering opgeschort. De CRC formuleert gedurende deze periode begrotingsvoorstellen. De *préfet* werkt de begroting verder uit en draagt zorg voor de uitvoering. Hij kan hierbij afwijken van de voorstellen van de CRC, mits hij deze expliciet motiveert.

In het geval de CRC oordeelt dat een begroting niet in evenwicht is, dan stelt de CRC enkele maatregelen voor om terug te keren naar een reëel begrotingsevenwicht. De besluitvormende organen hebben dertig dagen om tot deze maatregelen of andere wijzigingen met eenzelfde effect te besluiten. Indien dit afdoende gebeurt naar de opvatting van de CRC, dan wordt de begroting alsnog definitief aangenomen. Als de getroffen maatregelen echter onvoldoende blijken, komt de bevoegdheid om de begroting te regelen en uit te voeren toe aan de *préfet* die zich eveneens heeft te houden aan voorstellen van de CRC. Hij mag hiervan echter gemotiveerd afwijken.

De CRC formuleert eveneens in het kader van een groot tekort op de rekening de door hem noodzakelijk geachte maatregelen. Deze maatregelen hebben veelal hun weerslag op de begroting van het daarop volgende jaar. De *préfet* dient deze begroting dan ook toe te zenden aan de CRC. Indien in deze begroting onvoldoende blijk is gegeven van het treffen van de benodigde maatregelen, dan neemt de *préfet* de verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van de begroting over.

Zowel de *préfet* als derden (de accountant of een andere belanghebbende, zoals een schuldeiser) kan de rechter verzoeken zich uit te spreken over het opnemen op de begroting van een verplichte uitgave. Indien de rechter oordeelt dat een uitgave niet is opgenomen of tegen een laag bedrag, dan stuurt hij de desbetreffende overheid een aanmaning (*mise en demeure*). Indien dit binnen een maand niet het gewenste effect met zich meebrengt, dan verzoekt de CRC de *préfet* om deze uitgave op de begroting te zetten (eventueel tegen koste van andere, facultatieve uitgaven).

Toezichtpraktijk

In het onderstaande schema staan (bij benadering) enkele cijfers opgenomen over hoe vaak welk gebrek geconstateerd wordt en hoe vaak de préfet een dergelijk besluit ter beoordeling aan de rechter voorlegt.

Wat betreft het niet nakomen van termijnen valt op dat het totaal aantal besluiten dat te laat genomen wordt afneemt. Tegelijkertijd wordt vaker hierover een zaak aanhangig gemaakt. In het toezichtverslag wordt geconstateerd dat de lagere bestuurslagen zich sterker bewust zijn van welke termijneisen gelden en dat daardoor de naleving van deze eisen verbetert.

Zowel bij de tweede of derde categorie besluiten (begrotingsevenwicht en excessief tekort) valt op dat het aantal keren dat een juridische procedure gestart is slechts een fractie is van het totaal aantal vermeend onrechtmatige besluiten. Dit valt volgens het toezichtverslag te verklaren door de omstandigheid dat de lagere bestuurslagen zelf al overgaan tot aanpassingen, voordat de préfet kan besluiten om de zaak voor te leggen aan de rechter.

De vierde categorie is het minst voorkomend. De inschakeling van de rechter vindt daarnaast met name plaats op het verzoek van een derde. In de meeste gevallen wordt de tekortkoming verholpen, voordat de préfet besluit zich te wenden tot de rechter.

CATEGORIEËN	AANTAL
Totaal ontvangen besluiten	440.000-455.000
Niet nakomen van termijnen van begrotingen (+ waarvan aanhangig gemaakt)	2010: 881 (ongeveer 180) 2011: 746 (ongeveer 290) 2012: 576 (ongeveer 576)
Geen begrotingsevenwicht (+ waarvan aanhangig gemaakt)	2010: 1800 (ongeveer 200) 2011: 1550 (ongeveer 155) 2012: 1100 (ongeveer 120)
Excessief tekort (+ waarvan aanhangig gemaakt)	2010: 575 (ongeveer 115) 2011: 725 (ongeveer 118) 2012: 400 (ongeveer 70)
Verplichte uitgaven (+ waarvan aanhangig gemaakt)	2010: 170 (ongeveer 25) 2011: 200 (ongeveer 50) 2012: 250 (ongeveer 40)

Het toezichtverslag vermeldt dat ruim 80% van de financiële besluiten die in eerste instantie niet rechtmatig waren na een interventie van de préfet (dus preventieve actie of het aangaan van een juridische procedure) aangepast zijn.

Bijlage 12: landenstudie Duitsland (Niedersachsen)

Eén van de onderdelen van het evaluatieonderzoek naar de werking van de Wrgt betreft een rechtsvergelijkend onderzoek naar de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht. Daartoe is een vijftal landen, waaronder de Bondsrepubliek Duitsland (Bundesrepublik Deutschland) bestudeerd. Duitsland is met 82,8 miljoen inwoners het land met de meeste inwoners van de Europese Unie.¹²⁰ Daarnaast is het land een belangrijk lid van economische, politieke en militaire organisaties in Europa en de wereld zoals de eurozone, de VN, de NAVO en de G8.

Duitsland is een federale (democratisch-parlementaire) republiek¹²¹ die bestaat uit dertien 'gewone' deelstaten (*Länder*) en drie stadsstaten (*Stadtstaaten*), te weten Hamburg, Bremen en Berlijn.¹²² De soevereiniteit is tussen de Bond (de centrale overheid) en de deelstaten (*Länder*) verdeeld. De deelstaten bezitten een betrekkelijk grote mate van onafhankelijkheid. De statelijkheid van de deelstaten is behouden gebleven in die zin dat zij een eigen Grondwet hebben en zelfstandigheid genieten bij de inrichting van hun staatsorganisatie. Gelet op de geschiedenis van Duitsland verklaarbaar. Tot in de negentiende eeuw bestond een verzameling van grote en kleine min of meer onafhankelijke staten en steden. Het gebied waaruit later Duitsland ontstond was opgedeeld tussen verschillende vorsten en heersers.¹²³ Na de Tweede Wereldoorlog werd Duitsland opgedeeld in de Bundesrepublik Deutschland (BRD) en de Duitse Democratische Republiek (DDR) en werd een nieuwe grondwet opgesteld. Die grondwet – het *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (hierna: *Grundgesetz*) – is wat de staatsinrichting betreft, op een aantal herzieningen na, nog altijd van kracht.¹²⁴

Het Duitse staatsbestel kent meerdere bestuurslagen. Naast een centrale overheid op federaal niveau (de Bond) en de *Länder* bestaan onder meer *Bezirke*, *Landkreise* en *Gemeinden*.¹²⁵ In de onderstaande figuur zijn de verschillende bestuurslagen weergegeven. Opgemerkt wordt dat er enerzijds deelstaten (bijvoorbeeld Bayern) zijn waarin sommige bestuurslagen niet voorkomen en anderzijds deelstaten (bijvoorbeeld Baden Württemberg)

¹²⁰ Stand van zaken in december 2016. Zie

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsstand.html;jsessionid=A7D4AA125CE4FC983A482D9529C943F8.cae3>.

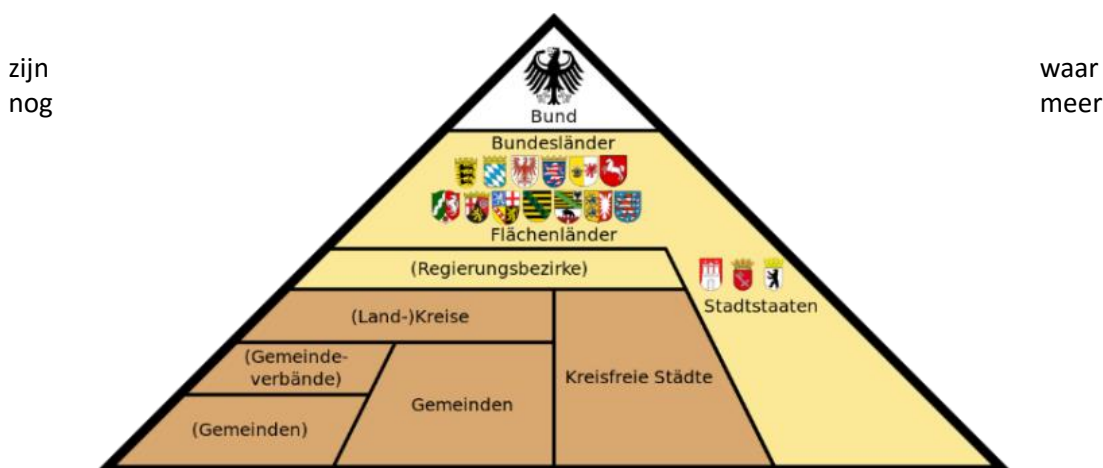
¹²¹ Zie het eerste en derde lid van artikel 20 van het Grundgesetz.

¹²² De Stadstaten verschillen van de andere deelstaten wat betreft oppervlakte, maar ook wat betreft de competenties. De Stadstaten hebben namelijk ook taken die in de andere deelstaten door lagere overheden zoals een Kreis of gemeente worden verricht. In de literatuur wordt het onderscheid tussen 'gewone' deelstaten en stadstaten niet altijd gemaakt. Er wordt dan gesproken over zestien deelstaten, waarbij de steden Hamburg, Bremen en Berlijn een dubbele status – namelijk die van deelstaat en gemeente - hebben.

¹²³ http://www.euregio.eu/sites/default/files/downloads/Bestuursstructuur%20en%20servicegegevens_0.pdf

¹²⁴ Het Grundgesetz trad op 23 mei 1949 voor de BRD in werking en had aanvankelijk een voorlopig karakter. Een 'definitieve' grondwet kwam er pas toen de BRD en de DDR in 1990 weer verenigd waren. Zie <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/178/de-grondwet>.

¹²⁵ Afhankelijk van de grootte van een gemeente kunnen vier tot vijf bestuurslagen worden onderscheiden.



bestuurslagen kunnen worden onderscheiden.¹²⁶ De inrichting van het openbaar bestuur behoort namelijk grotendeels tot de bevoegdheid van de afzonderlijke deelstaten.

FIGUUR 1: BESTUURSLAGEN BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND¹²⁷

In de volgende paragrafen worden de bestuurlijke inrichting, de bevoegdheidsverdeling en het (inter)bestuurlijke toezicht in Duitsland besproken. Een beschrijving van de vormgeving van het interbestuurlijke toezicht veronderstelt kennis van de bestuurlijke inrichting en van de voornaamste bevoegdheden. Daarom worden eerst deze onderwerpen besproken, gevolgd door een beschrijving van het interbestuurlijke toezicht in Duitsland, in het bijzonder Niedersachsen.

Opgemerkt de deelstaat Niedersachsen in deze beschrijving centraal heeft gestaan. Deze deelstaat is met meer dan 7,9 miljoen inwoners op 47.593 km² de op één na grootste deelstaat van Duitsland.¹²⁸ Tevens dient te worden vermeld dat niet bedoeld is om het Duitse systeem uitputtend te beschrijven. Doel van het rechtsvergelijkende onderzoek is om te leren van de stelsels zoals die elders zijn ingericht, met het oog op het trekken van lessen voor de vormgeving van het interbestuurlijk toezicht in Nederland. Het onderzoek is dan ook beperkt tot een beschrijving van de belangrijkste organen en bevoegdheden en het toezicht dat de deelstaten uitoefenen op de lokale overheden. In verband met de omvang van dit onderdeel van de wetsevaluatie en omdat het Bondstoezicht, gelet op de coöperatieve verhoudingen die voor de hele bondsstatelijke structuur gelden, een wat vreemde figuur is, is het toezicht dat de Bond op de deelstaten uitoefent buiten beschouwing gelaten.

De bestuurlijke inrichting van de Bond

De centrale overheid wordt gevormd door de Bondspresident (*Bundespräsident*), de Bondsdag (*Bundestag*), de Bondsraad (*Bundesrat*), de Bondsregering (*Bundesregierung*) en

¹²⁶ De kreisfreie Stadt Stuttgart en 5 omliggende (Land)kreisen vormen bijvoorbeeld sinds 1995 samen het 'Verband Region Stuttgart' dat een eigen volksvertegenwoordigend orgaan heeft. Zie Van der Kolk en Vetter 2004, p.5, 6 en 40.

¹²⁷

https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestuurlijke_indeling_van_Duitsland#/media/File:Administrative_Gliederung_Deutschlands.svg

¹²⁸ Stand van zaken 31 december 2015. Zie <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/71085/umfrage/verteilung-der-einwohnerzahl-nach-bundeslaendern/> en <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154868/umfrage/flaeche-der-deutschen-bundeslaender/>.

de Bondskanselier (*Bundeskansler*). De centrale overheid in Duitsland heeft op veel minder terreinen zeggenschap dan de centrale overheid in Nederland. Dat is logisch aangezien Duitsland een federale staat is waarbij de deelstaten veel zeggenschap en exclusieve bevoegdheden hebben. De volgende subparagrafen besteden kort aandacht aan de belangrijkste organen van de Bond, te weten de Bondsdag, Bondsraad, Bondsregering en Bondskanselier.¹²⁹

De Bondsdag en de Bondsraad

De wetgevende macht ligt in Duitsland op federaal niveau bij de Bondsdag en de Bondsraad. De Bondsdag is als parlement te vergelijken met onze Tweede Kamer en bestaat op dit moment uit 630 leden.¹³⁰ De belangrijkste taken van de Bondsdag zijn onder meer het instemmen met wetgeving, het controleren van de regering en het kiezen van de Bondskanselier. De Bondsraad is het vertegenwoordigend lichaam van de deelstaten en bestaat uit 69 leden.¹³¹ De Bondsraad vormt samen met de Bondsdag als het ware het parlement op federaal niveau en is in dat opzicht dan ook te vergelijken met onze Eerste Kamer, zij het dat de rol als vertegenwoordiging van de deelstaten daaraan een geheel eigen invulling geeft. Via de Bondsraad hebben de deelstaten de mogelijkheid om op Bondsniveau mee te sturen; het belang hiervan moet volgens Burkens en Bovend'Eert niet worden onderschat.¹³² Eén van de belangrijkste taken van de Bondsraad is het samen met de Bondsdag tot stand brengen van wetgeving.¹³³ Daarnaast kunnen de deelstaten via de Bondsraad meebeslissen over het bestuur van de federatie (de deelstaten zijn ook primair verantwoordelijk voor de uitvoering van wet- en regelgeving) en over aangelegenheden van de Europese Unie.

Met betrekking tot de wetgevende bevoegdheid van de Bondsraad geldt dat onderscheid wordt gemaakt tussen wetgeving waarmee de Bondsraad dient in te stemmen (*Zustimmungsgesetze*) en wetgeving waartegen de Bondsraad bezwaar kan maken (*Einspruchsgesetze*). Toestemmingswetgeving zien we vooral op het terrein van de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen de Bond en de deelstaten en de financiën.¹³⁴ Deze categorie wetgeving kan niet zonder de Bondsraad tot stand komen. Opgemerkt dient te worden dat in 2006 de categorie toestemmingswetten fors is teruggebracht. In plaats van 60 procent valt thans ongeveer 35 à 40 procent van de bondswetten onder deze categorie. Bij de categorie *Einspruchsgesetze* kan de Bondsraad de totstandkoming van wetten niet tegenhouden. Het maken van bezwaar zorgt alleen voor uitstel en heroverweging in het wetgevingsproces.¹³⁵

De Bondsregering en de Bondskanselier

De Bondsregering bestaat uit de Bondskanselier en de Bondsministers. Aan het hoofd van deze regering staat de bondskanselier. De Bondskanselier wordt door de Bondsdag gekozen

¹²⁹ De Bondsresident is niet besproken omdat hij, net als onze Koning, als staatshoofd voornamelijk als de ceremoniële leider van Duitsland fungeert. Hij vertegenwoordigt de republiek, benoemt regeringsleden en ondertekent veel wetten samen met de Bondskanselier of Bondsminister (contra seign). Zie artikel 58 van het Grundgesetz.

¹³⁰ <https://www.bundestag.de/parlament#url=L3BhcmxhbWVudC9wbGVudW0vc2l0enZlcnRlaWx1bmdfMTh3cC9zaXR6dmVydGVpbHVuZzE4LzI0NTIzMA==&mod=mod443354>

¹³¹ De leden zijn afkomstig van de regeringen van de deelstaten (doorgaans de minister-president en een aantal ministers). Elke deelstaat heeft afhankelijk van het aantal inwoners drie tot zes zetels in de Bondsraad. Zie artikel 51 van het Grundgesetz.

¹³² Zie Prakke en Kortmann 2009, p. 152.

¹³³ Daarbij geldt wel dat de Bondsraad niet over dezelfde wetgevende bevoegdheden als de Bondsdag beschikt en dat zonder instemming van de Bondsdag geen Bondswetgeving tot stand kan komen.

¹³⁴ Het gaat dan om artikel 83 e.v. en artikel art. 104a e.v. van het Grundgesetz.

¹³⁵ Zie Prakke en Kortmann 2009, p. 151.

en hij benoemt vervolgens de Bondsministers die allen een eigen werkterrein hebben. In de praktijk zijn de Bondsministers veelal ook lid van de Bondsdag. De Bondskanselier heeft ruimere bevoegdheden en meer verantwoordelijkheden dan onze minister-president. Hij kan bijvoorbeeld door middel van richtlijnen het regeringsbeleid en daarmee de politieke koers van het land bepalen (*Kanseliersprincipe*)¹³⁶ en heeft de bevoegdheid om ministers te ontslaan. Daarnaast heeft de Bondskanselier meer verantwoordelijkheden en kan hij alleen door middel van een 'constructieve motie van wantrouwen' worden afgezet.

De Bondsministers zijn gebonden aan de richtlijnen van de Bondskanselier. Binnen die richtlijnen bepalen zij zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid het beleid op hun werkterrein en de concrete gang van zaken binnen het ministerie (*Ministerprinzip*).¹³⁷ De ministers worden bijgestaan door twee soorten staatssecretarissen, namelijk *parlementarische Staatssekretäre* en *beamtete* (of *politische Staatssekretäre*). De *parlementarische Staatssekretäre* ondersteunen de ministers in hun dagelijks werk, treden plaatsvervangend op en onderhouden contacten met de Bondsdag.¹³⁸ De *beamtete* zijn niet direct aan een ambtstermijn verbonden en voeren het door de minister bepaalde beleid uit.¹³⁹

De uitvoerende macht ligt in Duitsland op federaal niveau bij de Bondsregering en de Bondskanselier. De Bondsregering heeft in hoofdzaak een coördinerende functie en beslist over zaken die het algemene regeringsbeleid betreffen. Bij meningsverschillen beslist de Bondsregering als collegiaal ambt (*Kollegialprinzip*).¹⁴⁰ Het Grundgesetz kent verschillende bevoegdheden toe aan de Bondsregering, zoals de bevoegdheid om wetsvoorstellen in te dienen¹⁴¹ en het houden van Bondstatelijk toezicht op de deelstaten. Voorts kan de Bondswetgever (Bondsdag en Bondsraad) wetgevende bevoegdheden aan de Bondsregering delegeren.

Bestuurlijke inrichting op landniveau

In Duitsland verschillen de deelstaten wat betreft inwoneraantal, sociale structuur en economische ontwikkeling sterk van elkaar. Elke deelstaat heeft een eigen identiteit en op veel verschillende terreinen bevoegdheden. De deelstaten kunnen bijvoorbeeld op het gebied van het onderwijs, de gezondheidszorg en culturele zaken een eigen beleid bepalen. Ook op het gebied van de ruimtelijke ordening kunnen de deelstaten voor een groot deel – binnen het kader dat de centrale overheid heeft opgesteld – hun eigen koers varen.

De deelstaten beschikken alle over een eigen Grondwet (hierna: landsgrondwet) waarin de bestuurlijke inrichting van de deelstaten is geregeld. Tevens beschikken de deelstaten over een eigen parlement (*Landtag*), regering (*Landesregierung*) en rechterlijke instanties. Hieronder wordt kort op de bestuurlijke inrichting van de deelstaten ingegaan. Daarbij worden de gerechtelijke instanties buiten beschouwing gelaten.

De landsparlementen en landsregeringen

¹³⁶ Zie artikel 65 Grundgesetz. Over zaken die de Bondskanselier zeer belangrijk vindt kan alleen hij beslissen (de Richtlijnenkompetenz).

¹³⁷ Iedere minister kan over zaken beslissen die met zijn eigen ministerie te maken hebben.

¹³⁸ In de regel zijn zij lid van de Bondsdag.

¹³⁹ <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/173/bondsregering-en-bondskanselier>

¹⁴⁰ Idem. Over zaken die meerdere ministeries betreffen beslist het kabinet.

¹⁴¹ Zie het eerste lid van artikel 76 van het Grundgesetz.

Landsparlementen

De deelstaten hebben ieder een eigen parlement met één kamer (*Landtag*).¹⁴² Het landsparlement is het hoogste constitutionele orgaan van een deelstaat. De leden worden rechtstreeks door de mensen die *'ihren Wohnsitz'* in de deelstaat hebben voor vijf jaren gekozen.¹⁴³ Het landsparlement heeft verschillende bevoegdheden waaronder het vaststellen van landswetgeving (wetgevende macht), het goedkeuren van de begroting het kiezen van één of meer leden van de landsregering en de rechtbanken en het controleren van de landsregering. Tussen de verschillende landsparlementen bestaan wat het kiezen van de leden van de regering verschillen. Sommige landsparlementen kunnen op grond van de landsgrondwet slechts de regeringsleider kiezen (Sachsen-Anhalt), andere landsparlementen hebben de bevoegdheid om alle leden van de landsregering te kiezen (Baden-Württemberg). Daarnaast controleert het landsparlement de landsregering en haar *Verwaltung*.

In Niedersachsen bestaat het landsparlement uit 137 leden. Het Niedersächsische parlement kiest de minister-president en werkt mee aan de vorming van de landsregering.¹⁴⁴

De landsregeringen

De landsregering (*Landesregierung*)¹⁴⁵ heeft in de deelstaten de uitvoerende macht en bestaat uit de minister-president¹⁴⁶ en landsministers. De structuur van de landsregeringen varieert. In sommige deelstaten heeft de minister-president een vergelijkbare positie als de Bondskanselier in die zin dat hij voor het benoemen dan wel het ontslaan van de landsministers geen toestemming nodig heeft van het landsparlement. In die situatie is een motie van wantrouwen ook alleen mogelijk tegen de minister-president. Een voorbeeld van een deelstaat waarin de minister-president zo'n sterke positie heeft is het land Schleswig-Holstein. In Bremen daarentegen worden de landsministers afzonderlijk door het landsparlement gekozen. De landsministers in Bremen kiezen zelf uit hun midden een minister-president en alle ministers zijn ieder voor zich en gezamenlijk afhankelijk van het vertrouwen van het landsparlement.¹⁴⁷ In Niedersachsen worden de landsministers door de minister-president benoemd en ontslagen. Daarvoor heeft de minister-president de instemming van het landsparlement nodig. Wat betreft het *Mißtrauens-votum* geldt dat het landsparlement alleen het vertrouwen in de minister-president kan opzeggen.¹⁴⁸ De regering van Niedersachsen benoemt een aantal van zijn landsministers tot leden van de Bondsraad.¹⁴⁹

De regeringen van de deelstaten hebben op veel gebieden verregaande competenties. De landsministers mogen op veel terreinen – waaronder op het gebied van ruimtelijke ordening – een eigen beleid bepalen.¹⁵⁰

¹⁴² De deelstaat Bayern had tot 1 januari 2000 een parlement die bestond uit twee kamers, te weten de Landtag en de Senat.

¹⁴³ In Niedersachsen heeft het parlement de bevoegdheid om zichzelf te ontbinden. Zie Artikel 10 van de Niedersächsischen Verfassung.

¹⁴⁴ Artikel 7 van de Niedersächsischen Verfassung. Zie ook het derde lid van artikel 20 van de Niedersächsischen Verfassung.

¹⁴⁵ In Beieren en Saksen ook wel Staatsregierung en in Hamburg, Bremen en Berlijn de Senaat genoemd.

¹⁴⁶ In de Länder de Ministerpräsident, maar in Hamburg en Bremen heet hij Bürgermeister en in Berlin Regierender Bürgermeister.

¹⁴⁷ Artikel 32, eerste lid, van de Niedersächsischen Verfassung.

¹⁴⁸ Zie het tweede lid van artikel 29 en het eerste lid van artikel 32 van de Niedersächsischen Verfassung.

¹⁴⁹ Artikel 37 van de Niedersächsischen Verfassung.

¹⁵⁰ Zie <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/183/ruimtelijke-ordening-en-regionaal-beleid>.

Bevoegdheden deelstaten

De uitoefening van overheidsbevoegdheden – wetgeving, bestuur en rechtspraak – is een aangelegenheid van de deelstaten, tenzij het Grundgesetz bepaalde taken aan de centrale overheid opdraagt of een andere regeling toelaat.¹⁵¹ Het Grundgesetz heeft op het gebied van bijvoorbeeld wetgeving slechts op een aantal specifiek aangewezen terreinen exclusieve bevoegdheden aan de Duitse centrale overheid toegekend. Het gaat dan om onderwerpen zoals nationaliteit, defensie, post- en telecommunicatie, spoorwegen, luchtverkeer, het auteurs- en merkenrecht, buitenlandse politiek en het afweren van gevaren van het internationale terrorisme in de deelstaten overstijgende zaken.¹⁵² De centrale overheid kan op één van deze terreinen de wetgevende bevoegdheid aan de deelstaten delegeren.¹⁵³ Van die mogelijkheid heeft de centrale overheid niet of nauwelijks gebruik gemaakt, zodat de deelstaten ten aanzien van deze onderwerpen geen bevoegdheden hebben. Het Grundgesetz noemt echter ook een aantal terreinen waarvoor de centrale overheid samen met de landsregeringen verantwoordelijk is, de zogenaamde *konkurrierenden Gesetzgebung*. Het gaat dan om bijvoorbeeld het burgerlijke recht, strafrecht, arbeidsrecht, vreemdelingenbeleid, verkeersbeleid en de milieuwetgeving en de aansprakelijkheid van de staat.¹⁵⁴ Daarbij geldt wel dat de wetgevende bevoegdheid van de deelstaten kan zijn ingeperkt bijvoorbeeld als de Bond op deze terreinen bondswetgeving tot stand heeft gebracht. Bondswetgeving heeft in beginsel namelijk voorrang op landswetgeving.¹⁵⁵

De Bondswetgever kan bij wet aan de Bondsregering, Bondsminister of de landsregeringen de bevoegdheid geven om regelgeving vast te stellen. Daarbij moet de Bondswetgever wel de inhoud, doel en de omvang van die bevoegdheid in verband met het legaliteitsbeginsel in de wet vastleggen. Het kan zijn dat in de wet ook is aangegeven dat de Bondsregering, Bondsminister of de landsregeringen die bevoegdheid weer mag overdragen (subdelegatie) aan de lokale overheden.¹⁵⁶

De deelstaten (het landsparlement en de landsregering) kunnen in de regel op veel terreinen eigen beleid bepalen. Dat gebeurt in Duitsland vooral op het gebied van onderwijs, natuurbescherming, ruimtelijke ordening, waterhuishouding, gezondheidszorg, culturele zaken en de media (pers, radio en televisie). Het kan zijn dat afstemming tussen de verschillende deelstaten nodig is. In dat geval worden vaak staatsverdragen afgesloten waarin de deelstaten afspreken allen eenzelfde wet aan te nemen.¹⁵⁷ Zelfs als de Bond van zijn *Gesetzgebungszuständigkeit* gebruik heeft gemaakt, kunnen de deelstaten ten aanzien van een aantal onderwerpen afwijkende regelingen treffen. Dat is bijvoorbeeld het geval op het gebied van ruimtelijke ordening. De centrale overheid vaardigt bijvoorbeeld richtlijnen (*Leitbilder*) uit. De ministers van ruimtelijke ordening van de verschillende deelstaten worden bij de totstandkoming van die richtlijnen betrokken, maar de deelstaten kunnen ook hun eigen invulling geven aan de Leitbilder.¹⁵⁸

Bezirke

¹⁵¹ Zie artikel 30 en artikel 72 van het Grundgesetz.

¹⁵² Artikel 73 van het Grundgesetz.

¹⁵³ Zie hiervoor artikel 71 van het Grundgesetz.

¹⁵⁴ Zie artikel 74 van het Grundgesetz.

¹⁵⁵ Artikel 31 van het Grundgesetz.

¹⁵⁶ Artikel 80, lid 1, van het Grundgesetz.

¹⁵⁷ <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/182/federalisme-in-duitsland>.

¹⁵⁸ Zie <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/183/ruimtelijke-ordening-en-regionaal-beleid>.

Op dit moment zijn vier deelstaten, te weten Baden-Württemberg, Bayern, Hessen en Nordrhein-Westfalen opgedeeld in 19 *Bezirke*.¹⁵⁹ Een *Bezirk* (ook wel *Bezirksregierung* of *Regierungsbezirk* genoemd) is een ambtelijke bestuurslaag die onder het niveau van het Land functioneert. Een *Bezirk* wordt geleid door een voorzitter (in Baden-Württemberg en Hessen ook wel *Regierungspräsidium*), *Regierung* (in Bayern) of *Bezirksregierung* (in Nordrhein-Westfalen). De *Bezirke* houden toezicht op de *Landkreise* en de gemeenten en coördineren hun beleid, bijvoorbeeld t.a.v. industrie, landbouw en arbeid.¹⁶⁰ *Bezirke* maken onderdeel uit van het ministerie van Binnenlandse Zaken van de desbetreffende deelstaat en worden dan ook rechtstreeks aangestuurd vanuit de deelstaat en.¹⁶¹

Landkreise, kreisfreie Städte en Gemeinden

Onder het niveau van de *Bezirke* bevinden zich *Landkreise*, *kreisfreie Städte* en *Gemeinden*. Duitsland kent net als Nederland *Landkreise* en gemeenten die juridisch gezien onderdeel zijn van de staat en de mogelijkheid hebben tot lokaal zelfbestuur. Wat betreft het zelfbestuur (*Selbstverwaltung*) is belangrijk dat de *Landkreise* gelijkwaardig zijn aan de gemeenten. Tussen beiden bestaat op geen enkele wijze een hiërarchische verhouding. *Landkreise* zijn publiekrechtelijke rechtspersonen waarin de gemeenten de behartiging van bepaalde taken bundelen. Gemeenten kunnen om verschillende redenen samenwerken in de zogenaamde *Landkreise*. Het betreft geen verplichte intergemeentelijke samenwerking. Veel (middel)grote steden zijn dan ook *kreisfreie Städte*, ook wel *Stadtkreise* genoemd. Deze *kreisfreie* steden nemen een bijzondere positie in. Zij worden geacht de ‘kreistaken’ zelf te kunnen vervullen (hieronder wordt op de *kreistaken* nader ingaan). Hierdoor ziet het takenpakket van *kreisfreie* steden er anders uit dan van *kreisangehörige* gemeenten.¹⁶² De *kreisfreie* steden worden in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

Per deelstaat verschillen de Duitse *Landkreise* en gemeenten wat betreft omvang, organisatie en bevoegdheidsuitoefening. Het Grundgesetz kent weinig artikelen over *Landkreise* en gemeenten omdat zij onder de bevoegdheid van de deelstaten vallen. De inrichting van het binnenlands bestuur is in de *Landsgrondwetten (Landesverfassung)*, gemeentewetten (*Gemeindeverordnungen*) en *Kreisordnungen* of (zoals in Niedersachsen in een *Kommunalverfassungsgesetz* vastgelegd).¹⁶³ Als gevolg hiervan is de bestuurlijke indeling en organisatie van de verschillende bestuurslagen per deelstaat anders geregeld.¹⁶⁴ Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de laatste jaren de verschillen tussen bijvoorbeeld de gemeenten in de deelstaten – onder meer met invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester en het creëren van meer mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen – kleiner zijn geworden.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Niedersachsen was tot 1 januari 2005 onderverdeeld in vier *Regierungsbezirke* (Braunschweig, Hannover, Lüneburg en Weser-EMS). Opgemerkt wordt dat in deze deelstaat de *Bezirke* nog wel bestaan in die zin dat de *Regionen* als *Fördergebiete* voor EU subsidieprogramma's in de EU-regio's (NUTS II) gelden. Zie

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/03Regierungsbezirke.html> en

http://www.niedersachsen.de/startseite/themen/demografie_und_regionalentwicklung/dynamisches_niedersachsen/niedersachsen_land_regionen/niedersachsen---land-der-regionen-146700.html.

¹⁶⁰ H. Broeksteeg 2014.

¹⁶¹ Prakke en Kortmann 2009, p. 176.

¹⁶² J.L.W. Broeksteeg 2008, p. 4.

¹⁶³ Deze regeling geldt sinds 2011 voor de gemeenten, *Samtgemeinden*, *Landkreise* en de *Regio Hannover*. <http://www.mi.niedersachsen.de/themen/kommunen/kommunalverfassungsgesetz/niedersaechsisches-kommunalverfassungsgesetz-nkomvg-93407.html>

¹⁶⁴ Ook regionale tradities en partijsystemen spelen een rol bij de verschillen die tussen de deelstaten bestaan.

¹⁶⁵ Zie ook Schaap en Ringeling 2006, p. 54.

Niedersachsen is op dit moment onderverdeeld in zeventig Landkreise, acht kreisfreie Städte en kent in totaal 991 gemeenten.¹⁶⁶

Gemeenten

Iedere Duitse gemeente kent een direct gekozen gemeenteraad en burgemeester. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. De omvang van de raad verschilt per deelstaat. In Niedersachsen loopt de omvang van gemeenteraden uiteen van 6 (gemeenten met minder dan 500 inwoners) tot 66 (gemeenten met meer dan 600.000 inwoners) raadsleden. De gemeenteraden van de grootste steden hebben meestal meer dan 80 raadsleden.¹⁶⁷ De Duitse gemeenteraden zijn veelal (eind)verantwoordelijk voor de formulering en de uitvoering van het gemeentebeleid. De gemeenteraad dient veelal een deel van zijn bevoegdheden aan de burgemeester (of in Hessen aan het college¹⁶⁸) te delegeren. Per gemeente verschilt de ruimte die de andere organen krijgen. Kaderstelling is en blijft formeel echter een taak van de gemeenteraad.¹⁶⁹

De burgemeester is doorgaans belast met het dagelijkse bestuur van de gemeente en de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten. In verschillende deelstaten wordt hij ondersteund door een college (ook wel *Verwaltungsausschuss* of *Verwaltungsvorstand*). Opgemerkt wordt dat in de jaren negentig van de vorige eeuw hervormingen hebben plaatsgevonden met als doel meer bestuurskracht voor gemeenten en een machtsverschuiving ten gunste van de burgers.¹⁷⁰ Als gevolg van die hervormingen hebben alle deelstaten een dualistisch bestuursmodel, waarbij de Zuid-Duitse raadsstructuur (*Süddeutsche Ratsverfassung*) met zijn dubbelmandaat, een sterke raad en een sterke direct gekozen burgemeester domineert. Toch zijn er nog altijd verschillen in de manier waarop de gemeenteraad en de burgemeester moeten samenwerken. In sommige deelstaten is de burgemeester bijvoorbeeld voorzitter van de gemeenteraad en heeft hij de leiding over het ambtelijk apparaat. Dat is bijvoorbeeld het geval in Bayern, Baden-Württemberg en Nordrhein-Westfalen. In ander deelstaten staan de gemeenteraad en de burgemeester als het ware naast elkaar. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en heeft soms wel (Brandenburg) en soms geen eigen bevoegdheden (Niedersachsen). De deelstaat Hessen kent nog een ander systeem in die zin dat de burgemeester geen voorzitter van de raad is en ook geen eigen bevoegdheden heeft. Hij moet collegiaal samenwerken met het college. Ook zijn er tussen deelstaten grote verschillen wat betreft het lidmaatschap en het stemrecht van de burgemeester in de gemeenteraad.¹⁷¹

Landkreise

Alle Länder kennen Landkreise die zowel *Gemeindeverbände* als *Gebietskörperschaften* zijn. Per deelstaat verschillen de organisatie, taken en bevoegdheden van de Landkreise. In de regel volgt de organisatie van de Landkreis die van de gemeenten. Veel Landkreise kennen dan ook twee ambten, te weten de *Kreistag* en de *Landrat*. De leden van de Kreistag worden rechtstreeks door de inwoners van de deelnemende gemeenten gekozen en zijn in de praktijk vaak raadslid bij één van de deelnemende gemeenten. Hierdoor hebben de deelnemende gemeenten op informele wijze invloed op de wijze waarop de Landkreis de

¹⁶⁶ <http://www.mi.niedersachsen.de/themen/kommunen/kommunen-in-niedersachsen-63108.html>.

¹⁶⁷ Schaap en Ringeling 2006, p. 54.

¹⁶⁸ Opgemerkt wordt dat college niet vergelijkbaar is met het college van burgemeester en wethouders dat wij in Nederland kennen.

¹⁶⁹ Schaap en Ringeling 2006, p. 58.

¹⁷⁰ Idem, p. 54.

¹⁷¹ Zie ook Boogers, Brink, Denters, Engels, Klok, Munneke en De Vries 2016, p. 29, 30 en 31.

belangen van de gemeenten behartigt. De Kreistag kan verordeningen en plannen vaststellen, het budgetrecht uitoefenen en de Landrat te controleren. Daarnaast heeft de Kreistag nog een aantal bestuurlijke bevoegdheden.¹⁷²

De Landrat betreft een eenhoofdige functie die vergelijkbaar is met de Duitse burgemeester op gemeentelijk niveau. De Landrat voert formeel het dagelijkse bestuur en vertegenwoordigt de Landkreis. Hij is tevens belast met de voorbereiding van de vergaderingen van de Kreistag en de uitvoering van de besluiten van de Kreistag.¹⁷³ Opgemerkt dient te worden dat de Landrat niet alleen een orgaan is van de Landkreis, maar ook van het Land. Hij houdt toezicht op de gemeenten en vertegenwoordigt de landsregering binnen de Landrat. Hij functioneert dan ook als inspecteur van het Land en kan als een verlengstuk van de deelstaat worden beschouwd.

Bevoegdheden van gemeenten en Landkreise

In het Duitse recht wordt ten aanzien van de bevoegdheidsuitoefening een onderscheid gemaakt tussen *Selbstverwaltung* en *Staatsverwaltung*. Het onderscheid lijkt sterk op het Nederlandse onderscheid tussen autonomie en medebewind. *Selbstverwaltung* houdt in dat de lokale overheden publieke taken onder eigen verantwoordelijkheid uitoefenen.¹⁷⁴ Het gaat dan om bijvoorbeeld culturele zaken (musea e.d.), sociale zaken en zaken met betrekking tot verkeer en vervoer. Bij *Selbstverwaltung* is het beginsel van *Allzuständigkeit* of *Universalität des Wirkungskreises* belangrijk. Dit beginsel houdt in dat gemeenten alle plaatselijke aangelegenheden kunnen regelen die niet door hogere instanties zijn geregeld. Gemeenten en Landkreise in Niedersachsen hebben de bevoegdheid om bij statuut of verordening hun eigen aangelegenheden regelen. Zij dienen ook alle een *Hauptsatzung* vast te stellen waarin is geregeld ‘was durch Rechtsvorschrift der Hauptsatzung vorbehalten ist’.¹⁷⁵ Bij *Staatsverwaltung* gaat het om de medewerking van lokale overheden aan Bondsdan wel Landswetgeving.¹⁷⁶ Gemeenten krijgen bij wet talrijke taken opgedragen. Door het subsidiariteitsbeginsel zijn zij vervolgens voor de verdere uitwerking en toepassing verantwoordelijk.¹⁷⁷ Van Staatsverwaltung is onder meer sprake bij taken met betrekking tot Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Welzijn (kinderopvang e.d.) en rampenbestrijding.

De uitvoering van Bondswet-taken is in de regel toevertrouwd aan de deelstaten. De deelstaten kunnen de uitvoering van die taken vervolgens weer overdragen aan de lokale overheden van de deelstaat. In Niedersachsen kunnen bijvoorbeeld bij wet één of meer bevoegdheden dan wel taken aan de gemeenten, Landkreise of andere lokale overheidsinstellingen zoals Gemeindeverbände worden overgedragen. Indien de overheid van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt zijn de gemeenten of Landkreise verplicht om die taken uit te voeren.¹⁷⁸

¹⁷² Het gaat dan om bevoegdheden als het benoemen van de leden van de Rekenkamer, diverse vormen van privaatrechtelijke handelingen en enkele ambtenaarsrechtelijke aangelegenheden. Zie J.L.W. Broeksteeg 2008, p. 13.

¹⁷³ In sommige Länder wordt de Landrat bijgestaan door de Kreisrat of Kreisausschuss. Dit ambt kan besluiten nemen die niet door de gehele Kreistag hoeven te worden genomen en bereid de vergaderingen van de Kreistag voor. De Landrat geeft leiding aan het ambtelijke apparaat. Zie J.L.W. Broeksteeg 2008, p. 6.

¹⁷⁴ Artikel 28 van het Grundgesetz verankert de Kommunale Selbstverwaltung.

¹⁷⁵ Zie de artikelen 10 en 12 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

¹⁷⁶ Bij Staatsverwaltung gaat het om Auftrags-angelegenheden en Pflichtaufgaben nach Weisung. Het Duitse recht kent ook Pflichtaufgaben ohne Weisung, maar deze worden tot de Selbstverwaltung gerekend.

¹⁷⁷ Zie ook Schaap en Ringeling 2006, p. 55 en H. Broeksteeg 2014, p. 74 en 75.

¹⁷⁸ Artikel 57, vierde lid, van de Niedersächsische Verfassung en artikel 5, eerste lid, onder 4, van de Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz.

De Landkreise behartigen in beginsel de belangen die voor gemeenten te belastend zijn (zij gaan de bestuurskracht en financiële kracht van de gemeente te boven) dan wel qua karakter gemeente-overschrijdend zijn (zaken van *überörtlicher Bedeutung*).¹⁷⁹ Als typische Kreisbelangen kunnen de jeugdzorg, uitbetaling van huursubsidie, sociale zekerheid, afvalverwerking en natuurbeheer worden genoemd. Ook faciliteren en onderhouden Landkreise verschillende functies en instanties waaronder middelbare en hogere scholen, musea, archieven, ziekenhuizen en wegen.

In Niedersachsen kunnen de Landkreise als de deelnemende gemeenten dat willen taken van hen of Samtgemeinden overnemen. Daarnaast kunnen zij zonder toestemming van gemeenten of Samtgemeinden taken overnemen als dat noodzakelijk is om aan de behoeften van de ingezetenen van de desbetreffende Landkreis te voldoen.¹⁸⁰ Met betrekking tot de taken en bevoegdheden van een Landkreis geldt verder dat wanneer gemeenten bovengemeentelijke (gebiedsoverschrijdende) belangen bij de Landkreis neerleggen, de Landkreis deze belangen exclusief behartigt. Dat betekent dat de gemeenten die belangen niet meer zelf mogen behartigen. Als één, enkele of een meerderheid van de deelnemende gemeenten het voorzieningenniveau niet meer kan garanderen, neemt de Landkreis de belangenbehartiging van alle gemeenten over. Er doet zich dan een situatie voor waarbij sommige gemeenten in staat zijn om de belangen te behartigen, maar dit niet meer zelf mogen doen. De Landkreis verricht voorts compensatietaken (*Ausgleichaufgaben*) in die zin dat de Kreis de gemeenten bij de uitvoering van hun taken financieel, technisch, juridisch, logistiek of adviserend ondersteunt en op die manier zorgt voor een redelijk evenwicht tussen de gemeenten.¹⁸¹

Overige vormen van gemeentelijke samenwerking

Gemeenten werken niet alleen met elkaar samen in Landkreise, maar ook in verschillende Gemeinde-verbände. Voorbeelden van andere vormen van (intergemeentelijke) samenwerking zijn de *Zweckverbände* en *Verwaltungsgemeinschaften* (ook wel *Samtgemeinden* genoemd). *Zweckverbände* zijn publiekrechtelijke rechtspersonen waarin gemeenten in verband met de behartiging van een specifiek belang samenwerken. Daarbij kan worden gedacht aan de behartiging van het openbaar vervoer en de waterhuishouding. De *Zweckverbände* kunnen volgens Broeksteeg (tot op zekere hoogte) met Nederlandse gemeenschappelijke regelingen worden vergeleken.¹⁸²

Indien bepaalde belangen de bestuurskracht van de gemeente te boven gaan, maar zich niet lenen voor behartiging door de Landkreis, kunnen gemeenten die gemeentelijke taken uit laten voeren door de zogenaamde *Samtgemeinden*. Van te voren wordt in een besluit dat wordt genomen door de landsregering vastgesteld welke taken dit samenwerkingsverband voor de deelnemende gemeenten zal uitvoeren. Per deelstaat en per *Samtgemeinden* kan het dan ook verschillen hoe ver de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten reikt. De deelstaten kunnen bovendien bepalen dat bepaalde voorwaarden gelden om een dergelijk samenwerkingsverband op te richten dan wel toe te treden tot een Samtgemeinde. In Niedersachsen geldt bijvoorbeeld de voorwaarde dat gemeenten pas in

¹⁷⁹ Bij zaken van *überörtlicher Bedeutung* gaat het om belangen die niet tot een gebied van de gemeente beperkt zijn, maar de Kreisgrenzen niet overschrijden. Zie J.L.W. Broeksteeg 2008, p. 5 en 7.

¹⁸⁰ Artikel 5, derde lid, van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

¹⁸¹ Zie voor Niedersachsen artikel 3, tweede lid, van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

¹⁸² J.L.W. Broeksteeg 2008, p. 5.

een Samtgemeinde mogen samenwerken als de desbetreffende gemeente ten minste 400 ingezetenen heeft. Daarnaast geldt als vereiste dat het samenwerkingsverband ten minste 7000 ingezetenen dient te hebben. De Samtgemeinden in Niedersachsen bestaan uit een raad, comité en een burgemeester.¹⁸³

In Duitsland behartigen de Samtgemeinden onder meer de zorg voor lagere scholen, begraafplaatsen en bibliotheken. Tevens kunnen de afvalwaterzuivering, het opstellen van bestemmingsplannen en/of toerisme tot de taken van het samenwerkingsverband behoren. In tegenstelling tot de Landkreise en Zweckverbanden bezitten de Samtgemeinden geen rechtspersoonlijkheid.

Controle en toezicht

Inleiding

In Duitsland wordt tot op zekere hoogte interbestuurlijk toezicht uitgeoefend door de Bond op de deelstaten (Bondstoezicht). De deelstaten houden toezicht op de lokale overheden (Staatsaufsicht). Er bestaat dus geen Bondstoezicht op bijvoorbeeld gemeenten. Het rechtsvergelijkende deelonderzoek naar interbestuurlijke toezicht in Duitsland is beperkt tot het toezicht op de lokale overheden. De deelstaat ziet erop toe dat de lokale overheden de Bondswetgeving en Landswetgeving in acht nemen en dat richtlijnen worden nageleefd.¹⁸⁴

Belangrijke uitgangspunten interbestuurlijk toezicht

In Duitsland geldt een aantal belangrijke uitgangspunten. Allereerst is van belang dat toezichthouders alleen in het publieke belang mogen ingrijpen; het toezicht strekt derhalve niet ter bescherming van private belangen.¹⁸⁵ Verder is de uitoefening van het bestuurlijke toezicht net als in Nederland veelal een discretionaire bevoegdheid en is het aan de toezichthouder om te beoordelen of hij al dan niet wil ingrijpen. In verband met het *opportunitateitsbeginsel* (*Opportunitätsprinzip*) dient de toezichthouder niet onmiddellijk in te grijpen als een gemeente haar taken niet goed vervult. De toezichthouder dient van geval tot geval te kijken of hij daadwerkelijk wil ingrijpen of dat de gemeente nog even de tijd krijgt om de zaken op orde te stellen. Hiermee samen hangt het *proportionaliteitsbeginsel* dat ook een belangrijk uitgangspunt vormt bij interbestuurlijk toezicht. Indien de toezichthouder een toezichtinstrument wil toepassen, moet het gebruik van dat instrument in een redelijke verhouding staan tot het doel dat hij met die toepassing wil bereiken; beoogd wordt het rechtmatig dan wel doelmatig handelen van de gemeente. Bovendien geldt daarbij nog een ander belangrijk uitgangspunt, te weten dat de toezichthouder niet te zeer mag ingrijpen in de gemeentelijke autonomie.¹⁸⁶

Toezicht op lokale overheden

In het Duitse recht wordt onderscheid gemaakt tussen *Rechtsaufsicht* en *Fachaufsicht*. *Rechtsaufsicht* heeft betrekking op de inachtneming van hoger recht (Europees recht,

¹⁸³ Zie de artikelen 7, tweede lid, onder 3, en 97 van het Niedersächsisches_Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

¹⁸⁴ Zie bijvoorbeeld het vijfde lid van artikel 57 van de Niedersächsische Verfassung.

¹⁸⁵ Burgers kunnen de toezichthouder slechts een petitie aanbieden, waarop zij antwoord moeten krijgen. Zij kunnen geen beroep instellen tegen de afwijzing van het verzoek tot toepassing van een toezichtbevoegdheid. Gemeenten kunnen tegen de uitoefening van toezicht (meestal) wel beroep instellen bij de rechter. De wijze waarop verschilt echter per deelstaat en niet elk instrument is vatbaar voor beroep. Zie H. Broeksteeg 2014, p. 82.

¹⁸⁶ Zie artikel 28 van het Grundgesetz en artikel 170, eerste lid, van het Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NkomVG).

federaal recht en landsrecht) en is in alle deelstaten mogelijk bij *Selbstverwaltung*.¹⁸⁷ Omdat sprake is van autonome taakuitoefening door de gemeenten mag de deelstaat alleen de rechtmatigheid toetsen.¹⁸⁸ Gekeken wordt derhalve of de gemeenten bij de uitoefening van hun taken niet in strijd handelen met hogere wet- en regelgeving. Het *Fachaufsicht* is ruimer en omvat naast een toetsing op rechtmatigheid, ook toezicht op de doelmatigheid van het bestuur. Er wordt bijvoorbeeld gekeken of de betreffende gemeentelijke ambten wellicht anders hadden moeten handelen, of er efficiëntere handelwijzen zijn of dat er politiek beter passende manieren zijn om tot uitvoering van de opgedragen taken te komen.¹⁸⁹ Opgemerkt wordt dat met name de mogelijkheid om voor de taken in medebewind aanwijzingen te geven belangrijk is. De toezichthouder kan op die manier de betreffende gemeentelijke ambten in een bepaalde richting te sturen of de gewenste weg te wijzen. Deze vorm van toezicht zien we bij de uitvoering van taken in medebewind (*Staatsverwaltung*) en is geregeld in de bijzondere wetgeving die medebewind vordert.¹⁹⁰

Toezichthouders bij Rechtsaufsicht

De bevoegdheid om toezicht te houden en om in te grijpen als gemeenten onrechtmatig handelen ligt bij het *Rechtsaufsicht* niet altijd bij hetzelfde ambt. Wie voor gemeenten toezichthouder is, is afhankelijk van de grootte van de desbetreffende gemeente. Bij kleine gemeenten is vaak de Landrat toezichthouder.¹⁹¹ Aangezien de Landrat zowel toezichthouder als ambt van de deelstaat (Landkreis) is wordt vaak gesproken van een *untere Aufsichtsbehörde*. Daarnaast bestaat in Duitsland de *obere Aufsichtsbehörde*. Dat is de Regierungspräsident (de voorzitter van het bestuur van het Bezirk). Deze toezichthouder houdt toezicht op de grotere gemeenten. Hij is ook bevoegd tot het uitoefenen van toezicht, als de Landrat reeds toezicht moet houden op de taakvervulling van de gemeente, terwijl het toezicht de taakuitoefening betreft van taken die de Landkreis ook (al dan niet gedeeltelijk) vervult. Het toezicht op de grootste gemeenten in een deelstaat wordt uitgeoefend door de *oberste Aufsichtsbehörde* (doorgaans het ministerie van Binnenlandse Zaken van de desbetreffende deelstaat). Deze toezichthouder houdt ook toezicht op de taakvervulling door de *obere en de untere Aufsichtsbehörde*.

Toezichthouders bij Fachaufsicht

Tot de uitoefening van het *Fachaufsicht* zijn, afhankelijk van hetgeen in de bijzondere wetgeving is vastgelegd, de ambten van de deelstaat bevoegd. Voor een deel wordt het *Fachaufsicht* uitgeoefend door dezelfde ambten die ook het *Rechtsaufsicht* uitoefenen. Opgemerkt wordt dat de toezichthouders bij het *Fachaufsicht* aanwijzingen kunnen geven, maar dat zij geen repressieve toezichtbevoegdheden hebben om tegen een gemeente, die tegen een aanwijzing ingaat, op te treden. Als die situatie zich voordoet moet de toezichthouder zich wenden tot de toezichthouder van het *Rechtsaufsicht*.¹⁹²

In Niedersachsen wordt het Kommunalaufsicht op de Landkreise, kreisfreie Städte en großen selbständigen Städte door het ministerie van binnenlandse zaken (als Kommunalaufsichtsbehörde) uitgeoefend. Voor het toezicht op de kreisangehörigen

¹⁸⁷ Zie H. Broeksteeg 2014, p. 75.

¹⁸⁸ Zie het tweede lid van artikel 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie.
http://wetten.overheid.nl/BWBV0002625/1991-07-01#Verdrag_2_Verdragtekst_Titeldeell_Artikel8.

¹⁸⁹ H. Broeksteeg 2014, p. 76.

¹⁹⁰ In sommige deelstaten zijn de hoofdlijnen van het *Fachaufsicht* in de gemeentewet vastgelegd

¹⁹¹ Het verschilt per deelstaat of een gemeente tot de kleine gemeenten behoort.

¹⁹² Het veronachtzamen van een aanwijzing is namelijk te kwalificeren als een onrechtmatigheid. De toezichthouder van het *Rechtsaufsicht* kan met zijn bevoegdheden de aanwijzing (doen) uitvoeren. Zie H. Broeksteeg 2014, p. 75.

Gemeinden is de Landkreis als toezichthouder (als Kommunalaufsicht-behörde) en het ministerie van binnenlandse zaken (als oberste Kommunalaufsichtsbehörde) aangewezen.¹⁹³ Voor zover de wet niet anders bepaalt, wordt het Fachaufsicht op Landkreise en *kreisfreie und großen selbständigen Städten* waargenomen door de obersten Landesbehörde en het toezicht op de (übrigen) kreisangehörigen Gemeinden waargenomen door de Landkreisen en obersten Landesbehörde.¹⁹⁴

Toezichtinstrumenten

De hierboven genoemde toezichthouders beschikken over verschillende toezichtinstrumenten. Het Duitse toezichtstelsel kent net als het Nederlandse stelsel een onderscheid tussen preventief en repressief toezicht. De Duitse toezichthouders beschikken echter over meer toezichtinstrumenten dan de Nederlandse toezichthouders.

Preventief toezicht

De toezichthouder staat wat betreft het preventieve toezicht een drietal instrumenten ter beschikking:

- Anzeigepflichten (inzageplicht);
- Vorlagepflichten (informatieplicht);
- Genehmigungsvorbehalten (goedkeuring).

In Nederland zijn met de Wrgt veel specifieke toezichtbepalingen, waaronder goedkeuringsbevoegdheden, komen te vervallen. Het Duitse recht kent daarentegen specifieke bepalingen op grond waarvan voor bepaalde regelgeving, besluiten en/of andere maatregelen van gemeenten goedkeuring van de toezichthouder vereist is. Het gaat hier om de zogenaamde *Genehmigungsvorbehalten*. De gemeentelijke regelingen of besluiten met een *Genehmigungsvorbehalt* treden pas in werking nadat de toezichthouder goedkeuring heeft verleend. Daarbij geldt in beginsel dat wanneer de toezichthouder niet binnen een maand na ontvangst van de regeling of het besluit over de goedkeuring heeft besloten en de gemeente niet heeft ingestemd met een verlenging van de beslistermijn, de goedkeuring geacht wordt te zijn verleend.¹⁹⁵

De *Anzeige- und Vorlagepflichten* houden inzage- en informatieplichten in voor de gemeente om de toezichthouder informatie te verschaffen, alvorens zij tot handelen of besluitvorming over mag gaan.

Preventief toezicht is er in het bijzonder met betrekking tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten en de uitvaardiging van verordeningen, in het bijzonder ten aanzien van ruimtelijke ordening en economische zaken.¹⁹⁶

Repressief toezicht

Bij het uitoefenen van repressief toezicht kunnen de toezichthouders gebruik maken van de volgende instrumenten:

- Unterrichtsrecht (informatieplicht);

¹⁹³ Zie artikel 171 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG). Voor het toezicht op de übrigen regionsangehörigen Gemeinden is als toezichthouder de Region Hannover (als Kommunalaufsichtsbehörde) en het ministerie van binnenlandse zaken (als oberste Kommunalaufsichtsbehörde) aangewezen.

¹⁹⁴ Zie het vijfde lid van artikel 171 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

¹⁹⁵ Hierop bestaan verscheidene uitzonderingen. Zie hiervoor artikel 176 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

¹⁹⁶ H. Broeksteeg 2014, p. 77.

- Beanstandungsrecht (schorsings- en vernietigingsrecht);
- Anordnungs- en Anweisungsrecht (aanwijzingsbevoegdheid);
- Ersatzvornahme (indeplaatstreden);
- Bestellung von Beauftragten ('regeringscommissaris').

Hieronder volgt een korte toelichting op de hierboven genoemde toezichtinstrumenten.

Das Unterrichtsrecht

Het Unterrichtsrecht houdt het recht in op informatie. Opgemerkt dient te worden dat het hier om een ander toezichtinstrument gaat dan de hiervoor in het kader van preventief toezicht genoemde informatieplichten in die zin dat het gaat om het verkrijgen van informatie achteraf. In Niedersachsen kan de toezichthouder zich op ieder moment over aangelegenheden van gemeenten laten informeren. Om die informatie te krijgen kan hij mondelinge of schriftelijke toelichtingen, protocollen, (ontwerp)besluiten en andere documenten opvragen en inzien. Tevens kan de toezichthouder personen opdragen om de desbetreffende gemeente te bezoeken en inspecties uit te voeren.¹⁹⁷ Belangrijk is dat de toezichthouder niet meer informatie mag vragen dan nodig is voor de uitoefening van zijn toezichthoudende taak. De informatie mag bovendien slechts gemeentelijke aangelegenheden betreffen en geen aangelegenheden die de privésfeer van de inwoners betreffen.¹⁹⁸

De Duitse toezichthouders kunnen ook deelnemen aan de vergaderingen van de gemeenteraad en het college. Tussen de deelstaten bestaan wat betreft die deelname verschillen. Toezichthouders mogen in de vergaderingen bijvoorbeeld niet altijd het woord nemen (de voorzitter beslist daar dan over) en in de deelstaat Hessen hebben toezichthouders het recht om in de vergadering vragen te stellen.¹⁹⁹

Das Beanstandungsrecht

Het Beanstandungsrecht, ook wel het *Aufhebungsrecht* genoemd, is vergelijkbaar met het Nederlandse schorsing- en vernietigingsrecht. De Duitse toezichthouder kan besluiten en verordeningen van elk gemeentelijk ambt vernietigen. De Beanstandung zorgt er dan voor dat het besluit wordt geschorst. De bevoegdheid kan alleen worden gebruikt ten aanzien van onrechtmatige besluiten. Het Beanstandungsrecht kan dan ook niet worden toegepast bij ondoelmatige besluiten. Een besluit mag bovendien niet worden vernietigd, als de rechtmatige toestand niet meer kan worden hersteld.²⁰⁰

Duitsland kent verschillende varianten van het Beanstandungsrecht doordat de deelstaten deze onderwerpen naar eigen inzicht mogen regelen. Een voorbeeld daarvan is de deelstaat Nordrhein-Westfalen. In die deelstaat kan de toezichthouder een gemeentelijk besluit schorsen, waarna de gemeente verplicht is het besluit in te trekken. Tevens kan de toezichthouder een besluit van de burgemeester door de gemeenteraad laten vernietigen.²⁰¹ In Niedersachsen kan de toezichthouder besluiten en andere maatregelen van gemeenten '*beanstanden*'. Betwiste maatregelen mogen niet worden uitgevoerd en de

¹⁹⁷ Zie het eerste lid van artikel 172 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG). Voor wat betreft het Fachaufsicht het Unterrichtsrecht geregeld in het tweede lid van dit artikel.

¹⁹⁸ Zie H. Broeksteeg 2014, p. 77.

¹⁹⁹ Idem, p. 77.

²⁰⁰ Idem, p. 78.

²⁰¹ Idem, p. 78.

toezichthouder kan verlangen dat reeds genomen maatregelen door de gemeente ongedaan zullen worden gemaakt.²⁰²

In de regel geldt volgens Broeksteeg voor de toepassing van dit instrument een termijn. In Baden-Württemberg bepaalt de gemeentewet bijvoorbeeld dat Beanstandung binnen een redelijke termijn moet gebeuren en in Hessen geldt een termijn van zes maanden. In Niedersachsen is geen termijn verbonden aan de toepassing van dit instrument, maar zal een Beanstandung gelet op het proportionaliteitsbeginsel ook binnen een redelijke termijn moeten plaatsvinden.

Das Anordnungs- en Anweisungsrecht

Het Anordnungs- en Anweisungsrecht houdt de bevoegdheid van de toezichthouder in om voorschriften en aanwijzingen te geven. In Niedersachsen is deze bevoegdheid toegekend aan de Kommunalaufsichtsbehörde (de Landkreis of het ministerie van binnenlandse zaken van Niedersachsen). De bevoegdheid wordt toegepast als gemeenten nalaten om hun wettelijke taken (die voortvloeien uit Bonds- of Landswetgeving dan wel het gemeentelijke recht) te vervullen. Een Anweisung mag pas worden gegeven, als de gemeente niet handelt of als zij een besluit neemt daar waar de wet naar inhoud, doel of reikwijdte, een ander besluit bedoelt. In de literatuur worden vaak als voorbeelden een gemeente die verzuimd om een school die langdurig niet het minimaal aantal leerlingen heeft te sluiten of een gemeente die nalaat een bestemmingsplan vast te stellen genoemd. De gemeente krijgt dan van de toezichthouder een termijn waarbinnen zij alsnog de desbetreffende taak moet vervullen.²⁰³

Ersatzvornahme

Indien de gemeente de Anordnung of Anweisung niet binnen gestelde termijn nakomt, kan de toezichthouder zelf de noodzakelijke maatregelen in de plaats van en op kosten van de gemeente uitvoeren of door een ander laten uitvoeren (*Ersatzvornahme*).²⁰⁴ De toezichthouder of de door hem aangewezen persoon stelt bijvoorbeeld een verordening vast, neemt een bepaald besluit of verbetert verkeersonveilige situaties. De Ersatzvornahme is dan ook vergelijkbaar met het Nederlandse instrument van indeplaatstelling en wordt in Duitsland gezien als een 'vervolgactie' op de toepassing van het Anordnungs- en Anweisungsrecht.

²⁰² Artikel 173 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

²⁰³ Zie het eerste lid van artikel 174 van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) en Broeksteeg, p. 78.

²⁰⁴ Artikel 174, tweede lid, van het Niederschsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

Bestellung von Beauftragten

Wanneer en zolang niet gegarandeerd is dat een gemeente correct wordt bestuurd en de bevoegdheden van de toezichthouder geen dan wel onvoldoende resultaat hebben, kan de obere of de oberste Aufsichtsbehörde een *Beauftragte* (een soort regeringscommissaris) aanstellen die de uitvoering van specifieke gemeentelijke taken dan wel de uitvoering daarvan door specifieke gemeentelijke ambten waarneemt.²⁰⁵ Het verschilt per deelstaat of de ‘regeringscommissaris’ als een ambt van de gemeente (bijvoorbeeld in de deelstaat Nordrhein-Westfalen) of als ambt van de deelstaat (in Hessen) functioneert.²⁰⁶ In verband met de hiërarchische verhouding tot de toezichthouder moet de Beauftragte altijd diens aanwijzingen opvolgen.

De aanstelling van een regeringscommissaris is de meest verregaande bevoegdheid uit het toezichtstelsel op gemeenten (*ultimum remedium*). Indien door de toepassing van een lichter toezichtinstrument hetzelfde resultaat kan worden bereikt, dient de toezichthouder dat lichtere instrument toe te passen. Hij dient dit ten tijde van de aanstelling ook continu te toetsen. Het instrument kan namelijk diep ingrijpen in de autonomie van de desbetreffende gemeente. In de meest vergaande vorm kan de aanstelling de Selbstverwaltung van de gemeente beëindigen en deze door deelstatelijk bestuur vervangen. De toepassing van het instrument is dan ook beperkt. Een regeringscommissaris mag alleen worden aangesteld tot het moment dat de gemeente zelf weer in staat is haar taken te vervullen. Veelal schrijft de wet voor dat in instrument eerst mag worden toegepast indien het ordelijk verloop van het bestuur van de gemeente zulks vordert en de overige bevoegdheden van de toezichthouder niet voldoen. De *Funktionsfähigkeit* van de gemeente moet wezenlijk worden bedreigd en er moet sprake zijn van een heftige *Erschütterung* van het gemeenschapsleven.²⁰⁷ De kosten van de aanstelling komen voor rekening van de gemeente waarvoor de regeringscommissaris is aangesteld.

Analyse

In Duitsland wordt – in vergelijking met Nederland – scherper toezicht gehouden op de gemeenten.²⁰⁸ Wat betreft de uitoefening van het toezicht vallen een aantal overeenkomsten en verschillen met Nederland op. Overeenkomsten zien we vooral bij de toezichtinstrumenten als het Beanstandungsrecht en de Ersatzvornahme. Deze instrumenten lijken op onze generieke toezichtinstrumenten (schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling). Opgemerkt wordt dat Beanstandung alleen kan plaatsvinden als sprake is van onrechtmatig handelen door de gemeente (verschil met Nederland). Zowel de Duitse als de Nederlandse toezichthouders kunnen aanwijzingen geven. In Duitsland is het geven van aanwijzingen een apart toezichtinstrument (het Anordnungsrecht). Nederland en Duitsland kennen ook beiden de mogelijkheid om een regeringscommissaris aan te stellen.²⁰⁹

²⁰⁵ Het verschilt per deelstaat welke toezichthouder, de obere of de oberste Aufsichtsbehörde, bevoegd is om dit instrument toe te passen. In Niedersachsen is de Landkreis of het ministerie van Binnenlandse Zaken hiertoe bevoegd. Zie artikel 175 jo. artikel 171 van het Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG).

²⁰⁶ De deelstaat Hessen kent overigens enkele incompatibiliteiten: de Beauftragte mag geen lid zijn van de gemeenteraad of het college.

²⁰⁷ H. Broeksteeg 2014, p. 79.

²⁰⁸ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/27242/kst-27242-1?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>

²⁰⁹ Zie voor Nederland het vijfde lid van artikel 132 van de Grondwet.

Naast de hierboven beschreven overeenkomsten vallen nog de volgende verschillen op. Allereerst valt op dat in de Gemeindeverordnungen en Kreisordnungen van de deelstaten slechts enkele bepalingen over het interbestuurlijk toezicht is opgenomen. In het Kommunalverfassungsgesetz van Niedersachsen beperkt de regeling zich vooral tot de aanwijzing van toezichthouders en de verschillende toezichtinstrumenten die hen ter beschikking staan. Een ander verschil betreft het onderscheid tussen Rechts- en Fachaufsicht. In Duitsland wordt bij het Fachaufsicht ook gekeken naar de doelmatigheid van bestuur. Ondoelmatig bestuur kent echter een aanzienlijk beperktere reikwijdte dan het brede begrip algemeen belang.²¹⁰

Verder kan worden opgemerkt dat de Duitse toezichthouders over meer toezichtinstrumenten beschikken dan hun collega's in Nederland en dat die bevoegdheden in de wet veelal ongeclausuleerd zijn. Toepassing van de toezichtinstrumenten is in Duitsland beperkt in die zin dat de toezichthouder zich aan de beschreven uitgangspunten moet houden en bijvoorbeeld alleen naar de rechtmatigheid en niet de doelmatigheid van bestuur mag kijken. Voor wat betreft het verschil in toezichtinstrumenten is met name het Anordnungsrecht van belang. In Duitsland beschikt de toezichthouder – in Niedersachsen is dat de Kommunalaufsichtsbehörde (de Landkreis of het ministerie van binnenlandse zaken van de deelstaat) – over een zelfstandige aanwijzingsbevoegdheid. Een dergelijke bevoegdheid kennen we in Nederland niet. Ook het verkrijgen toezichtinformatie is in beide landen anders geregeld. In Nederland beschikt de provincie niet over een 'algemeen recht' op informatie van gemeenten. De provincies hebben het verkrijgen van systematische toezichtinformatie in verordeningen, toetsingskader of een bestuursovereenkomst geregeld. Wij kennen dan ook niet een algemeen recht op informatie zoals dat in Duitsland is geregeld; het vorderen van informatie achteraf, het inzien van documenten en/of deelname aan vergaderingen van de gemeenteraad en het college.

²¹⁰ Zie H. Broeksteeg 2014, p. 83.

Bijlage 13: landenstudie Verenigd Koninkrijk (Engeland)

Inleiding

Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland telt ongeveer 63,7 miljoen inwoners. Het Verenigd Koninkrijk is een eenheidsstaat, die is onderverdeeld in een viertal *countries* ('landen'): Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland, elk met een duidelijke eigen culturele, en tot op zekere hoogte ook politieke, identiteit. Het proces van *devolution* heeft de zelfstandigheid van de landen beduidend vergroot, al blijft deze devolution afhankelijk van de wil van de centrale wetgever (sovereignty of parliament). In zoverre bestaat een verschil met federaties. Verreweg het grootste deel van de bevolking woont in Engeland, ruim 53 miljoen mensen.

Op lokaal niveau is de bestuurlijke indeling van het Verenigd Koninkrijk complex en zeer onoverzichtelijk. De vormgeving verschilt per land - en vaak daarbinnen ook nog. Bovendien zijn er zijn de laatste decennia²¹¹ veel en grote wijzigingen doorgevoerd.

In het navolgende wordt in het bijzonder op de bestuurlijke inrichting van Engeland nader ingegaan.²¹²

Bestuurlijke inrichting en bevoegdheden

Wanneer we ons concentreren op de stand van zaken in Engeland ontstaat het volgende beeld. De bestuurlijke onderverdeling van Engeland bestaat in hoofdzaak uit 1) *counties*²¹³ die weer zijn onderverdeeld in 2) *districts*.²¹⁴ Niet overal bestaat een onderverdeling in zowel counties als districts: er bestaan zogeheten '*unitary authorities*' waarin (besturen van) *counties* en *districts* zijn samengevoegd. Engeland kent op sommige plaatsen dus een onderverdeling in twee bestuurslagen (*two-tier structure*), en op andere plaatsen slechts in één nadere bestuurslaag (de *unitary authority*). Maar ook hierbinnen bestaan nog weer verschillende vormen (bijv. de onderverdeling in *metropolitan* en *non-metropolitan counties*). Bovendien bestaat voor een deel van Engeland nog een laagste lokale niveau in de vorm van *parishes*. Londen kent bovendien een geheel eigen bestuurlijke vormgeving met een eigen wettelijke basis.

²¹¹ De huidige vormgeving vloeit grotendeels voort uit wetswijzigingen uit 1965, 1972, 1986, 1992 en 2009.

²¹² Naast een bestuurlijke onderverdeling kent Engeland ook een onderverdeling in 9 *Regions* en 48 *Ceremonial counties*, die bestuurlijk nauwelijks van betekenis zijn, en hier buiten beschouwing blijven. Voor wat betreft de *regions* alleen het volgende: Vandaag de dag spelen de *regions* geen betekenisvolle rol meer in de bestuurlijke vormgeving van Engeland. Tussen 1994 en 2011 hadden zij die functie wel (toen geheten: *Government Office Regions (GORs)*). Ze hebben nu nog slechts een rol bij statistische gegevensverzameling en in de context van de verkiezingen voor het Europees Parlement.

²¹³ In het Nederlands ook wel: graafschappen.

²¹⁴ Daarnaast zijn er nog c) *parishes*. Deze civil *parishes* bestrijken maar een deel van Engeland.

Counties en unitary authorities

De bestuurlijke *counties*²¹⁵ zijn sinds de Local Government Act van 1972²¹⁶ in twee typen onder te verdelen: a) (*two-tier non-metropolitan counties*) en b) *metropolitan counties*.²¹⁷ Daarnaast zijn er, als gezegd, sinds de Local Government Act van 1992 c) ‘unitary authorities’.

a. Two-tier non-metropolitan counties²¹⁸

Deze bestrijken het grootste deel van het oppervlak van Engeland. Er zijn 27 van deze *counties*²¹⁹, die weer onderverdeeld zijn in 201 *districts*²²⁰.

Deze *counties* kennen een *county council* waar het zwaartepunt van de bevoegdheden ligt. Het betreft onder andere bevoegdheden op het terrein van onderwijs en sociale zekerheid. In vergelijking daarmee is de rol van de *district councils*²²¹ veel geringer.

Aanvankelijk bestond vanaf 1974 een uniform ‘two-tier’ systeem, waarbij alle non-metropolitan *counties* waren onderverdeeld in twee tot veertien non-metropolitan *districts*. De *county councils* waren bevoegd op het terrein van ‘wide area’-diensten als onderwijs, de brandweer en de politie, sociale zekerheid, ruimtelijke planning, snelwegen, bibliotheken, afvalverwerking, terwijl de *district councils* de meer lokale bevoegdheden uitoefenden zoals op het terrein van (de toepassing van regels) over ruimtelijke ordening, huisvesting, afvalinzameling, recreatie en ontspanning en belastinginning.²²² Met de komst van de *unitary authorities* in de jaren 90 van de vorige eeuw werd dit uniforme systeem verlaten. Het bleef echter voor een aantal non-metropolitan *counties* intact.

b) Metropolitan counties

Zes geürbaniseerde gebieden in Engeland kennen de vorm van een *metropolitan county*.²²³ Deze *counties* kenden tussen 1974 en 1986 eigen *county councils* met beperkte, strategische regionale bevoegdheden (o.a. op het terrein van ruimtelijke ordening, openbaar vervoer, hoofdwegen, hulpdiensten, afvalverwerking, burgerbescherming), maar deze *councils* zijn in 1986 afgeschaft.²²⁴

Bevoegdheden op het niveau van de *county*, zoals op het terrein van het openbaar vervoer, worden nu uitgeoefend door de inliggende *district councils*²²⁵ (in diverse arrangementen), hetzij afzonderlijk (waarbij de *district councils* dan feitelijk als ‘unitary authorities’ fungeren),

²¹⁵ Te onderscheiden van de 48 *ceremonial counties* (noot 2). Alle bestuurlijke *two-tier non-metropolitan counties* zijn eveneens *ceremonial counties*.

²¹⁶ Inwerkingtreding: 1 april 1974

²¹⁷ De wet maakt een uitzondering voor Londen (dat sinds 1965 een eigen vormgeving kent) en voor de Isles of Scilly.

²¹⁸ Ook wel informeel; *shire counties*

²¹⁹ 28 als Berkshire wordt meegerekend, maar Berkshire heeft geen *county council*.

²²⁰ Deze *districts* kunnen aanvullend nog de aanduiding dragen van ‘borough’ of ‘city’, maar daaraan komt geen bestuurlijke betekenis toe in de zin van bevoegdheden.

²²¹ In sommige gevallen aangeduid als *city councils*.

²²² Bron; wikipedia; non-metropolitan county

²²³ Voor Manchester geldt dat sinds 2011 een bovenliggende bestuurslaag is gecreëerd, de *Greater Manchester Combined Authority*.

²²⁴ Local Government Act 1985. Vóór 1986 kenden de *metropolitan counties* een tweelaagsstructuur, net als de *non-metropolitan counties*, zij het dat de bevoegdheidsverdeling tussen *county council* en *district council* een andere was dan in de *non-metropolitan counties*: in de *metropolitan counties* was de bevoegdheid van de *district councils* groter: onderwijs en sociale zekerheid bijvoorbeeld lagen hier op het niveau van het district, terwijl deze bevoegdheden in de *non-metropolitan counties* bij de *county council* lagen.

²²⁵ Daarvan zijn er in totaal 36, ook wel genoemd: *metropolitan borough councils*.

hetzij gezamenlijk (in *'joint boards'*). Het zwaartepunt van de bevoegdheidsuitoefening, o.a. ook op het terrein van onderwijs en sociale zekerheid, ligt dus op het niveau van de *district councils*. Grofweg werden de taken en bevoegdheden van de opgeheven *metropolitan county councils* in 1986 als volgt verdeeld:

- *District councils*: kunst, civiele verdediging, ruimtelijke ordening, 'trading standards', parken, toerisme, archieven, ondersteuning van de industrie, snelwegen.
- *Joint boards en 'special joint arrangements'*: brandweer, politie, openbaar vervoer, subsidiering van vrijwilligersorganisaties, aangelegenheden m.b.t. wegen en verkeer, afvalverwerking, luchthavens.
- *Quango's*²²⁶: kunst, pensioenen, schulden, sport.²²⁷

Een verschil met de hierna te beschrijven *unitary authorities* is dat formeel de *counties* hier nog wel afzonderlijk bestaan.

c. *Unitary authorities*

Delen van Engeland kennen slechts een onderverdeling in een enkele bestuurslaag (*'unitary local government'*), met logischerwijs dus ook één bestuur, gewoonlijk aangeduid als 'unitary authorities' hoewel dit geen wettelijke term is.²²⁸ Deze councils oefenen taken en bevoegdheden van zowel (*non-metropolitan*) *counties* als *districts* uit. Unitary authorities maken het mogelijk om aan grote steden een eigen vorm van bestuur toe te kennen onafhankelijk van de (minder dicht bevolkte onderdelen van de) county waarin zij formeel gelegen zijn. Bovendien maken zij het voor kleine counties, waar een onderverdeling in districten overbodig en onpraktisch zou zijn, mogelijk te volstaan met een enkel bestuur.

De Local Government Act 1992 vormde de wettelijke basis voor het in het leven roepen van deze 'authorities'.²²⁹ Tussen 1995 en 1998 werden 46 van dergelijke *authorities* in het leven geroepen en in 2009 nog eens 9.

Van de in totaal 55 *unitary authorities* vallen er 49 samen met een non-metropolitan county. 43 daarvan hebben een *unitary authority* op het niveau van de *district council*, en missen dus een *county council*. Bij de overige 6 is het omgekeerd en is formeel gezien sprake van een *county council* en bestaan geen *district councils*. De uitkomst is hetzelfde. Naast de 49 unitary authorities die samenvallen met een non-metropolitan county zijn er 6 unitary authorities die samenvallen met de districten van Berkshire. Zij zijn geen counties, omdat formeel de county Berkshire niet is opgeheven, al heeft deze geen county council meer.

Londen en de Greater London Authority

Greater London, met de omvang van een *region*, kent een eigen bestuursvorm. Bovenaan daarin staat de *Greater London Authority*²³⁰, die bestaat uit de (direct gekozen) *London Assembly* en de eveneens direct gekozen *Mayor of London*.²³¹ De Greater London Authority werd in het leven geroepen met als doel de samenwerking tussen de verschillende andere lokale autoriteiten te coördineren. De rol van de burgemeester van Londen is om

²²⁶ Quasi-autonomous non-governmental organizations.

²²⁷ Kingdom, J., *Local Government and Politics in Britain*, (1991).

²²⁸ De vlag dekt bovendien niet helemaal de lading, omdat het bestaan van *parish authorities* in de door unitary authorities bestreken gebieden niet is uitgesloten.

²²⁹ De wet bracht een wijziging aan op de wettelijke eis van de Local Government Act 1972 dat een county steeds uit meerdere districten moest bestaan.

²³⁰ Gevestigd in 2000. Tot 1986 bestond een Greater London Council.

²³¹ Een model gebaseerd op dat van een aantal Amerikaanse steden.

eenhoofdig het gezicht van Londen naar buiten toe te zijn en de stad te representeren. De voornaamste rol van de London Assembly is het controleren van (het beleid van) de burgemeester, en de jaarlijkse goedkeuring (en eventueel wijziging) van de begroting van de burgemeester.

Greater London is opgebouwd uit 32 *London Boroughs*, elk met een eigen *London Borough Council*. Daarnaast is er als 33e onderdeel de oude *City of London*, bestuurd door een *sui generis City of London Corporation*. Bij deze *borough councils* en de *London Corporation* ligt het zwaartepunt van de bevoegdheden (o.a. op het terrein van onderwijs, sociale zekerheid, en afvalverwerking), terwijl de *Greater London Authority* zich bezighoudt met de voornaamste strategische bevoegdheden op het terrein van o.a. openbaar vervoer en transport, politie, economische ontwikkelingen en 'emergency planning'.²³² De *Greater London Authority* voert niet zelf diensten uit, maar kent een viertal functionele organen die de verschillende diensten leveren en uitvoeren: a) *Transport for London*, b) *the Mayor's Office for Policing and Crime*, c) *London Fire and Emergency Planning* en d) *GLA Land and Property*. In het *London Plan* stelt de burgemeester het strategisch beleid vast ten aanzien van het grondgebruik ('land use planning') in *Greater London*. De *London Borough councils* zijn aan dit plan gebonden. De burgemeester heeft de bevoegdheid ruimtelijke plannen van de *London Boroughs* te 'overrulen', als deze naar zijn oordeel tegen het belang van Londen als geheel ingaan.

De London Assembly kent 25 leden en heeft met name controlerende bevoegdheden. Naast de goedkeuring en wijziging (met 2/3^e meerderheid) van de begroting van de burgemeester, en het onderzoek naar en de controle op zijn beleid, kan de London Assembly ook zelf onderzoeken instellen naar onderwerpen die voor Londen als zodanig van belang zijn, zoals op het terrein van vervoer of milieu. De Assembly kan haar bevindingen presenteren en voorstellen aan de burgemeester doen. De verkiezingen voor de London Assembly en voor de burgemeester vinden om de vier jaar gelijktijdig plaats.

Civil parishes

Civil parishes vormen het laagste niveau van lokaal bestuur in Engeland. Niet heel Engeland is in parishes onderverdeeld: ongeveer 35% van de bevolking woont in een *civil parish*.²³³ Per 31 december 2015 kende Engeland 10.449 *parishes*, in omvang variërend van een dorp met enkele honderden inwoners tot een stad met 80.000 inwoners. Parishes kennen een geschiedenis die in zekere zin teruggaat tot de vroege middeleeuwen, maar hun huidige bestuurlijke vorm werd gevestigd met de Local Government Act van 1894. Vandaag de dag wordt het vestigen van parishes in gebieden die deze vorm nog niet kennen bevorderd.

Parishes kennen gewoonlijk een jaarlijkse *parish meeting* die bijgewoond mag worden door alle ingezetenen, een vorm van directe democratie. Instelling van een *parish council*, waaraan bepaalde bevoegdheden worden toegekend, is mogelijk, maar voor parishes met minder dan 200 kiezers wordt dit gewoonlijk niet gedaan. Het komt wel voor dat verschillende *parishes* samen een *parish council* instellen, of zelfs samen een *parish meeting* houden.

Taken en bevoegdheden van *parish councils* zijn gewoonlijk:

²³² Bevoegdheden van de Greater London authority zijn m.n. toegekend in de Greater London Authority Act 1999 en de Greater London Authority Act 2007.

²³³ Bron; wikipedia: civil parishes.

- Onderhoud en instandhouding van bepaalde plaatselijke faciliteiten als volkstuinten, bushokjes, parken, kinderspeelplaatsen, openbare zitplaatsen, openbare toiletten, straatverplichting, openbare klokken, dorpshuizen, recreatiefaciliteiten.
- Onderhoud van voetpaden, begraafplaatsen en openbaar groen.
- Het aanbieden van bepaalde vormen van openbaar vervoer (belbus etc.), en bepaalde maatregelen ter bevordering van de verkeersveiligheid.
- Fungeren als inspraakorgaan voor de ‘grotere’ bestuursorganen; zij hebben daarom het recht te worden geconsulteerd over plannen die ruimtelijke effecten in de *parish* teweegbrengen.
- Subsidiëring van plaatselijke vrijwilligersorganisaties, sponsoring van publieke evenementen²³⁴

Parish councils verkrijgen financiële middelen door het vragen van een opslag op de lokale gemeentebelasting. De leden van *parish councils* zijn vrijwilligers die voor 4 jaar worden gekozen (voor zover althans voldoende potentiële leden zich hebben aangemeld, wat niet altijd het geval is). Administratieve ondersteuning van de beslissingen van de *parish council* geschiedt gewoonlijk door een betaalde *parish clerk*.

Bestuursmodellen op lokaal niveau

De differentiatie van het lokaal bestuur in Engeland is niet beperkt tot variëten in de vormgeving van de bestuurslagen. Ook ten aanzien van de bestuurlijke vormgeving van de councils zelf is variatie mogelijk. Grofweg zijn er vandaag de dag twee modellen (‘bestuurlijke arrangementen’) voor besluitvorming door de diverse councils. Beide modellen, geïntroduceerd in de Local Government Act 2000, dwongen tot de instelling van een afzonderlijke bestuursfunctie binnen de council, een breuk met het oude *committee model*. Het zijn:

- a) het *council leader-cabinet model*, dit is het meest voorkomende model
- b) het *elected mayor – cabinet model*; er zijn momenteel 16 direct gekozen burgemeesters.

Een derde model, het *elected mayor – council manager model*, werd geïntroduceerd in 2000, maar weer geschrapt in 2007.²³⁵ Sinds 2012²³⁶ is het voor “principal authorities”²³⁷ mogelijk weer terug te keren tot het oude *Committee-model*. Dit is het oude, ‘monistische’, model waarin het decentraal bestuur in Engeland was vormgegeven. In dit model kiest de raad (council) een ‘leader’ / voorziter die als vertegenwoordiger optreedt, en die ook de belangrijkste commissies voorziet, maar die geen eigen bevoegdheden heeft. De bevoegdheden worden uitgeoefend door commissies die uit raadsleden bestaan en een afspiegeling vormen van de machtsverhoudingen in de raad. Voor zover de commissie geen beslissing kan nemen, of wanneer een beslissing wordt aangevochten, beslist de voltallige raad. In dit model was / is er dus geen scheiding tussen een bestuurstaak en een

²³⁴ Waaronder deelname aan [Britain in Bloom](#).

²³⁵ Local Government and Involvement in Health Act 2007.

²³⁶ Localism Act 2011

²³⁷ Daaronder vallen in ieder geval: unitary authorities, county councils, district councils,

wetgevende of controlerende taak. Alle bevoegdheden liggen bij de raad zelf die uit zijn midden commissies met de uitvoering daarvan belast.

Daarnaast biedt / bood artikel 31 van de Local Government Act 2000 aan de kleinere *district councils* in *two tier counties* (met een omvang onder de 85.000 inwoners) de mogelijkheid nog andere bestuursmodellen te kiezen, gebaseerd op een soort aangepast comité model. Deze mogelijkheid bestaat / bestond daarmee voor ongeveer 50 district councils.

Daar waar een afzonderlijk bestuur bestaat, in welke verschijningsvorm ook, wordt dit gecontroleerd door (de rest van) de council, aangeduid als de '*scrutiny and overview function*'. Het bestuur dient rekenschap af te leggen over het gevoerde bestuur en dient voorgenomen plannen te rechtvaardigen.

Dit geschiedt in de vorm van een proportioneel samengestelde *overview and scrutiny committee* bestaande uit raadsleden die geen lid mogen zijn van de *executive committee* (in welke vorm dan ook, bijv. cabinet). Er zijn geen strakke verdere voorschriften voor deze commissies vastgesteld.

In het *comité model* bestaat geen afzonderlijk benoemde verplichte controlefunctie, omdat deze in de besluitvorming door de raadscommissies zelf (en bij oneinigheid op dat punt: door de raad) als het ware is 'ingebakken'. Instelling van een *overview and scrutiny committee* is evenwel niet verboden.

Councils worden gewoonlijk voor vier jaar verkozen, waarbij de mogelijkheid bestaat eens in de vier jaar alle leden te vervangen, dan wel te kiezen voor een model van 'derden', waarbij elk jaar een derde van de leden wordt vervangen, met in één jaar geen verkiezingen. Ook is tegenwoordig het model toegestaan waarin om de twee jaar de helft van de raadsleden wordt vervangen. Verkiezingen vinden plaats door een gebied onder te verdelen in kiesdistricten' (*electoral divisions*) of '*wards*' die elk een of meer leden leveren (waarbij differentiatie tussen de *wards* en *electoral divisions* onderling is toegestaan).

De uit te oefenen bevoegdheden worden in de praktijk gedelegeerd aan door de council aangestelde '*officers*'. Er kan een *chief executive officer* worden aangesteld die de verantwoordelijkheid voor het geheel draagt, maar zijn positie is relatief zwak in vergelijking met het systeem van de *council manager* zoals dat in een aantal andere *counties* bestaat / bestond.

Veel overheidstaken, die voorheen door de lokale overheid werden uitgeoefend (in zogeheten *direct service organisations*) zijn bovendien geprivatiseerd.

Bevoegdheden

Hoewel de raden op grond van de Local Government Act 2000 de taak hebben het economisch en sociaal welzijn en het milieu in hun gebied te bevorderen, beschikken zij ter uitvoering van die taak in beginsel alleen over de algemene of specifieke bevoegdheden die hun op grond van common law of op grond van formele wetgeving²³⁸ toekomen.²³⁹ Councils

²³⁸ Acts of Parliament

²³⁹ De doctrine van *ultra vires*.

kunnen bevorderen dat in formele wetgeving ('Local Acts') specifieke bevoegdheden aan hen worden toegekend.²⁴⁰

In de Localism Act 2011 werd aan councils de extra bevoegdheid²⁴¹ toegekend om 'die dingen te doen die individuen in het algemeen mogen doen.' (ook wel: *natural persons power*²⁴²). Gedragingen die normaal gesproken voor burgers niet onrechtmatig zijn, zijn dus niet 'ultra vires' voor de councils. Deze aanvullende extra bevoegdheid is sinds 2013 aan alle 'principle local authorities' en aan bepaalde 'parish councils' toegekend, maar er wordt in de praktijk geen intensief gebruik van gemaakt.

Gemeentefinanciën

De inkomsten van *local councils* zijn afkomstig uit meerdere bronnen: uitkeringen van de rijksoverheid, voor een deel sterk geormerkt, een *council tax* (een soort onroerende zaaksbelasting waarvan de tarieven door de council zelf bepaald worden²⁴³), 'business rates'²⁴⁴ en leges en inkomsten uit specifieke diensten en taken (zoals een parkeerheffing). Omdat veel van deze inkomsten geormerkt²⁴⁵ zijn, heeft de council geen grote rol hierin; zij fungeert soms min of meer als doorgeefluik. Er is ten slotte ook een algemene uitkering van rijkswege, de *Revenue Support Grant*, die wel ter vrije besteding van de councils staat.

Gemeenschappelijke regelingen / joint-boards

Sommige overheidsdiensten worden door decentrale overheden in samenwerking met anderen aangeboden in de vorm van zogeheten joint-boards. Deze zijn niet rechtstreeks gekozen maar samengesteld uit leden van de deelnemende organen. De twee voornaamste redenen om joint-boards in te stellen zijn:

- a. bij instelling van een unitary authority (op districtsniveau) om te voorkomen dat diensten (die voorheen voor het grotere gebied van de county golden) moeten worden opgesplitst over de organen van verschillende districten;
- b. in gevallen waarin de afzonderlijke districten (of counties) te klein zijn (in omvang of populatie) voor een effectieve vervulling van de taak, bijv. voor de politietaak.

Joint-boards fungeren dus ook als een middel om de grote verschillen tussen decentrale overheden te 'mitigeren'. Typische taken die veel in joint-boards zijn ondergebracht zijn: politie, brandweer, openbaar vervoer, en soms afvalverzameling en –verwerking. De term 'joint-board' wordt gebruikt voor gemeenschappelijke regelingen die wettelijk zijn voorgeschreven, de term 'joint-committee' wordt gebruikt voor vrijwillig aangegane samenwerkingsprojecten.

Controle en toezicht

²⁴⁰ Bij wijze van voorbeeld: Kingston upon Hill beschikte jarenlang over een eigen gemeentelijke telefoonmaatschappij, Kingston Communications. (bron: wikipedia: Local Government in England)

²⁴¹ General power of competence.

²⁴² Een vergelijkbare figuur zien we in Canada.

²⁴³ Met dien verstande dat de regering zich het recht voorbehield al te grote verhogingen tegen te gaan. Sinds Cameron is het systeem vervangen door een vrijwilliger en lokaler systeem waarin een verhoging van het tarief boven een bepaalde, door de regering vast te stellen drempel (nu: 2%), aan een referendum moet worden onderworpen.

²⁴⁴ Deze werden tot 2013 lokaal geïnd, centraal verzameld en herverdeeld samen met de *revenue support grant* op basis van een complexe formule (*Formula grant*). Sinds 2013 wordt een deel van deze *business rates* niet meer centraal verzameld en herverdeeld, maar blijft dit lokaal beschikbaar.

²⁴⁵ "ring-fenced", hypothecated

In het algemeen kan worden vastgesteld dat de zelfstandigheid van de decentrale besturen in Engeland zeer gering is. Ook in de Britse literatuur is dit opgemerkt:

“Britain is the most centralised country in the Western world.”²⁴⁶

De Labour-regering introduceerde in de Local Government Act 1999 met ingang van april 2000 het principe van *best value* in het Engelse lokaal bestuur. Het verving het door de decentrale overheden zelf regelmatig betwiste principe van Compulsary Competitive Tendering (CCL), dat was ingevoerd onder het conservatieve bewind van John Major. Het idee achter ‘best value’ was om zowel de kwaliteit van het openbaar bestuur te verhogen als de kosten ervan te verlagen.

De centrale norm was artikel 3 lid 1 van de LGA 1999:

“A Best Value authority must make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness.”

De reikwijdte van het principe van *best value* strekte zich uit tot vrijwel alle diensten van het lokaal bestuur, daaronder bijvoorbeeld begrepen sociale zekerheid, ruimtelijke ordening en milieu.

Het centrale beleidsdocument voor de inwerkingtreding van de wet was *“Modernising Local Government – Improving local services through best value (DETR 1998a).”* Het principe van Best Value werd daarin aan de hand van 4 karakteristieken omschreven:

1. de verplichting tot het continu aanbieden van diensten die economisch, effectief en efficiënt zijn (de 3 E’s);
2. in ‘service reviews’ moesten de decentrale overheden: a) de eigen diensten met die van andere publieke en private organisaties vergelijken (*comparison*), b) overleg voeren met plaatselijke bedrijven en de gemeenschap (*consultation*), c) concurrentie overwegen bij het aanbieden van voorzieningen (*consider*), en d) de redenen voor een voorziening of de methode daarvan steeds kritisch benaderen (*challenge*), (de 4 C’s).
3. introductie van een regime van ‘audit’ en prestatiemeting, waarbij de verwachting gold dat jaarlijks de prestaties zouden toenemen en de kosten zouden afnemen. Prestaties moesten worden vastgelegd in jaarlijkse *Best Value Performance Reviews (BVPR’s)*, ten dele aan de hand van *Best Value Performance Indicators (BVPT’s)*, die zowel lokaal als in lagere centrale regelgeving (statutorily) werden vastgelegd, en jaarlijks uitgedragen in *Performance Plans (BVPP’s)*.
4. ten slotte toezicht en sanctionering: ingrijpen door de regering bij in gebreke blijven op het terrein van *best value*, beloning bij succes.

In 1997, vooruitlopend op de wetgeving, verscheen een eerste richtinggevende document, met daarin de *“Twelve Principles of Best Value.”* Bovengenoemde vier karakteristieken moesten met deze principes in overeenstemming zijn.

²⁴⁶ Tom Crewe, ‘The strange death of municipal England’, *London Review of Books*, volume 38, no. 24, 15 december 2016, p. 6-10.

In de periode tussen juni 1997 en de inwerkingtreding in april 2000, ondersteunde de regering 37 experimenten van lokale councils, waarvan 22 mede betrekking hadden op huisvesting. De experimenten waren erop gericht na te gaan welke elementen van het 'best value framework' het beste zouden werken.

Het motief achter de introductie van 'best value' werd als volgt omschreven:

“Under Compulsory Competitive Tendering service quality has often been neglected and efficiency gains have been uneven and uncertain, and it has proved inflexible in practice. There have been significant costs for employees, often leading to high staff turnover and the demoralisation of those expected to provide quality services. Compulsion has also bred antagonism, so that neither local authorities nor private sector suppliers have been able to realise the benefits that flow from a healthy partnership. All too often the process of competition has become an end in itself, distracting attention from the services that are actually provided to local people. CCT will therefore be abolished (DETR 1998, s.1.5).”

Duidelijk is dat, in vergelijking met CCT, het principe van *best value* vooral een procedure omschreef hoe decentrale overheden tot de beste beslissingen zouden komen. De vraag wat precies *best value* (in een concreet geval) was, werd aan die decentrale overheden grotendeels overgelaten om - in overleg met lokale 'stakeholders' en met oog voor de lokale situatie - vast te stellen.

BVPI's

Door de diverse ministeries waren criteria vastgesteld, resulterend in een set van maar liefst 90 indicatoren die de meetlat vormde waarlangs decentrale overheden zichzelf (d.w.z. vrijwel hun gehele handelen) moesten meten. De gegevens werden verzameld en jaarlijks beoordeeld door de Audit Commission.

Jaarlijks werd de lijst door de departementen gezamenlijk bijgewerkt, voor zover nodig (daarbij werd terughoudendheid betracht). De beoordelingsprocedure liep parallel aan het financiële jaar (april – april)

In 2008 werd de set van criteria geschrapt; ook werd toen de Audit Commission weer opgeheven. Het principe van best value en de regels in de LGA 1999 bleven bestaan. Het is te vinden in het eerste deel daarvan.

Aan het in gebreke blijven op het terrein van best value waren consequenties verbonden:

“Where a council fails to meet a statutory target, the Secretary of State is at liberty to take action, particularly where an authority is not meeting its duty of continuous improvement. In practice, the Secretary of State can direct the Council to take specific action to secure improvement, or, in extreme cases, remove the function(s) concerned from its control altogether.”

Ter concretisering van dit toezicht zijn in zowel de Local Government Act 1999 (LGA 1999) als in bijzondere wetgeving toezichtsinstrumenten (*powers of intervention*) opgenomen. De bevoegdheden van de Secretary of State for Communities and Local Government zijn te vinden in de LGA 1999. Zij zijn ruim en algemeen geformuleerd.

De algemene verplichting voor gemeentebesturen (in deze context aangewezen als *best value authorities*) tot een voortdurend streven naar verbetering van beleid en uitvoering is neergelegd in het al gnoemde artikel 3 lid 1:

“A best value authority must make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised, having regard to a combination of economy, efficiency and effectiveness.”

Artikel 4 bepaalt dat de minister de normen kan vaststellen waaraan het gemeentebestuur in het kader van best value is gehouden:

*“The Secretary of State may by order specify —
(a) factors (“performance indicators”) by reference to which a best value authority’s performance in exercising functions can be measured;
(b) standards (“performance standards”) to be met by best value authorities in relation to performance indicators specified under paragraph (a).”*

Artikel 5 bepaalt dat de minister kan aangeven welke zaken een gemeentebestuur in de verslaglegging omtrent ‘best value’ in het afgelopen jaar in ieder geval expliciet moet behandelen. Artikel 6 bepaalt in het verlengde daarvan dat de minister kan aangeven aan welke zaken in het beleidsdocument voor het volgende jaar in ieder geval aandacht moet worden geschonken. Artikel 10 geeft de minister bevoegdheden tot het inzetten van *inspectie*,²⁴⁷ *informatieverzameling* en *interventie* als hij van oordeel is dat een gemeentebestuur nalatig is op het punt van best value ten aanzien van specifiek opgedragen taken. Bijzondere wetgeving over die specifieke taken bevat dan bovendien vaak nog meer toegespitste toezichtsbevoegdheden die vaak toekomen aan de minister op dat specifieke beleidsterrein.

Zo werd in de gemeente Rotherham in 2015 ingegrepen door zowel de Secretary of State for Communities and Local Government als de Secretary of State for Education toen het gemeentebestuur aldaar in ernstige mate nalatig was geweest in een gemeentelijke onderwijskwestie. De bevoegdheden tot ingrijpen van de Secretary of State for Education zijn neergelegd in de Education Act 1996.

Artikel 15 geeft vervolgens de eigen bevoegdheden van de minister weer als inspectie inderdaad het vermoeden van nalatigheid bevestigt. Het artikel wordt hier in zijn geheel weergegeven om een indruk te krijgen van de vergaande bevoegdheden van de minister op dit punt:

s. 15. Secretary of State’s powers.

(1) This section applies in relation to a best value authority if the Secretary of State is satisfied that it is failing to comply with the requirements of this Part.

(2) Where this section applies in relation to an authority the Secretary of State may direct it—

(a) to prepare or amend a performance plan;

(b) to follow specified procedures in relation to a performance plan;

²⁴⁷ De bevoegdheden van de inspecteurs zijn te vinden in artikel 11 LGA 1999

(c) to carry out a review of its exercise of specified functions.

(3) Where this section applies in relation to an authority the Secretary of State may direct a local inquiry to be held into the exercise by the authority of specified functions.

(4) Subsections (2) to (5) of section 250 of the M1Local Government Act 1972 (inquiries) shall apply in relation to an inquiry which the Secretary of State directs to be held under this section as they apply in relation to an inquiry which a Minister causes to be held under that section.

(5) Where this section applies in relation to an authority the Secretary of State may direct the authority to take any action which he considers necessary or expedient to secure its compliance with the requirements of this Part.

(6) Where this section applies in relation to an authority the Secretary of State may direct—

(a) that a specified function of the authority shall be exercised by the Secretary of State or a person nominated by him for a period specified in the direction or for so long as the Secretary of State considers appropriate, and

(b) that the authority shall comply with any instructions of the Secretary of State or his nominee in relation to the exercise of that function and shall provide such assistance as the Secretary of State or his nominee may require for the purpose of exercising the function.

(7) The Secretary of State may by regulations make provision which—

(a) relates to an enactment which confers a function on him in respect of a function of a best value authority, and

(b) he considers necessary or expedient for the purposes of cases in which he makes a direction under subsection (6)(a).

(8) Regulations under subsection (7) may, in relation to the cases mentioned in subsection (7)(b)—

(a) disapply or modify an enactment of the kind mentioned in subsection (7)(a);

(b) have an effect similar to the effect of an enactment of that kind.

(9) Subject to subsection (11), before giving a direction under this section the Secretary of State shall give the authority concerned an opportunity to make representations about—

(a) the report (if any) as a result of which the direction is proposed, and

(b) the direction proposed.

(10) Subject to subsection (11), before giving a direction under this section following a recommendation in a report under section 7(4)(f) the Secretary of State shall have regard to any statement under section 9(2) which the authority concerned sends to him before the expiry of the period of one month starting with the day on which the authority received the report.

(11) The Secretary of State may give a direction without complying with subsection (9) or (10) if he considers the direction sufficiently urgent.

(12) Where the Secretary of State gives a direction without complying with subsection (9) or (10) he shall inform—

(a) the authority concerned, and

(b) such persons appearing to him to represent best value authorities as he considers appropriate,

of the direction and of the reason why it was given without complying with subsection (9) or (10).

(13) A direction given under this section shall be enforceable by order of mandamus on the application of the Secretary of State.

Als gezegd kunnen op grond van bijzondere wetgeving ook nog andere ministers tot ingrijpen bevoegd zijn. In de praktijk vraagt dit om afstemming. Bedacht moet worden dat Britse districtenstelsel in een sterke lokale vertegenwoordiging in het Lagerhuis resulteert. In het genoemde voorbeeld van Rotherham zagen we dan ook dat de minister in het parlement meedeelt dat hij in de betrokken gemeente heeft ingegrepen, waarna daarover in het parlement een debat kon plaatsvinden. Dit alles ademt een zeer sterke centralistische inslag van het toezichtsmechanisme, zowel in bevoegdheden als in procedure.

Samenvattend

Het Britse stelsel is sterk centralistisch van opbouw. Zelfstandigheid van gemeenten ontbreekt ten enenmale. Die ondergeschiktheidsrelatie brengt mee dat niet of nauwelijks normen bestaat die de rijksoverheid in juridische zin beperken bij het houden van toezicht of het ingrijpen of die tot terughoudendheid noodzaken.

Bijlage 14: landenstudie Canada (Ontario)

Inleiding

Canada, met een oppervlakte van bijna 10 miljoen vierkante kilometer het op een na grootste land ter wereld, heeft een inwoneraantal van ruim 35 miljoen, grotendeels geconcentreerd in een aantal grote en middengrote steden. Staatkundig vindt het huidige land zijn beginpunt in de kolonisatie van het gebied door de Fransen en de Engelsen, meer in het bijzonder in een viertal Britse koloniën die in 1867 onder Britse vlag samen de Canadese federatie vormden. In de loop van de geschiedenis kreeg Canada meer autonomie binnen het Britse Rijk, en hoewel het land in 1931 juridisch grotendeels autonoom werd, werd het pas bij de *Canada Act* van 1982 formeel geheel onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk. Wel maakt het land, vrijwillig, als *Commonwealth Realm member* nog onderdeel uit van de *Commonwealth of Nations*, een samenwerkingsverband van 52 staten. Net als de 15 andere Commonwealth Realm members binnen de Commonwealth erkent Canada de Britse koningin Elizabeth II als (symbolisch) staatshoofd. Zij is tevens monarch van elk van de Canadese provincies (deelstaten). Deze Britse achtergrond heeft het rechtssysteem van Canada en ook de vormgeving van het openbaar bestuur sterk beïnvloed.

Staatkundig is Canada te kwalificeren als federatie, opgebouwd uit een tiental deelstaten (provincies) en drie territoria. De deelstaten kennen eigen parlementen en regeringen, eigen ministers et cetera. Van de deelstaten is het centraal gelegen Ontario, met ruim 12 miljoen inwoners, de grootste. Toronto is de hoofdstad van Ontario. Deze deelstaat staat in deze landenstudie centraal.²⁴⁸

Bestuurlijke inrichting

Centraal niveau

Het parlement van Canada is in zijn functioneren en samenstelling geënt op het Britse parlement: het bestaat derhalve uit drie onderdelen: de Koning, het Lagerhuis (*House of Commons*) en een Hogerhuis (de Senaat). Samen vormen zij de federale wetgevende macht. Het House of Commons bestaat uit 338 kamerleden (members of parliament, MP's) rechtstreeks gekozen via een gewone meerderheid in enkelvoudige kiesdistricten. In deze kamer ligt het politieke zwaartepunt. Verkiezingen voor het Lagerhuis worden door de Gouverneur-Generaal (de vertegenwoordiger van de Kroon) uitgeschreven op advies van de minister-president of nadat de regering het vertrouwen van het Lagerhuis heeft verloren.

²⁴⁸ Lokaal bestuur omvat meer dan gemeentelijk bestuur. Er zijn bestuursorganen die buiten de territoriale indeling vallen, maar die niet tot het federaal of provinciaal / territoriaal bestuur worden gerekend, zoals *school boards*, *health authorities* en *hospital boards*, et cetera.

De Senaat bestaat uit 105 senatoren, die worden benoemd door de Gouverneur-Generaal, na advies van de minister-president en volgens een geografische, regionale verdeling.²⁴⁹ Hun benoeming is voor het leven; bij het bereiken van de leeftijd van 75 jaar treden zij af.

De uitvoerende macht ligt bij het Kabinet (*Cabinet*), een ploeg van ministers samengesteld en voorgezeten door de minister-president, die als hoofd van de regering fungeert. De Gouverneur-Generaal benoemt als minister-president gewoonlijk de leider van de politieke partij die na de verkiezingen kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in het Lagerhuis. Het kabinet is verantwoording verschuldigd aan het Lagerhuis. Initiatieven voor wetgeving zijn gewoonlijk afkomstig van de Prime ministers Office (PMO), en ook koninklijke benoemingen voor alle belangrijke staatsfuncties vinden daar hun oorsprong.

Decentraal niveau algemeen

Als gezegd is Canada een federatie, opgebouwd uit een tiental deelstaten (provincies) en drie territoria. De Canadese constitutie geeft de bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en de provincies nauwkeurig aan. De (nadere) inrichting van het binnenlands bestuur behoort tot de bevoegdheid van de deelstaten, en zal dus per deelstaat verschillen vertonen. Niettemin zijn er wel enkele algemene karakteristieken aan te geven.

De provincies zijn onderverdeeld in (verschillende typen) gemeenten. De vormgeving daarvan is aan de deelstaten overgelaten. In totaal kent Canada zo'n 3700 gemeenten, zij het dat niet het hele land in gemeenten is onderverdeeld. Er zijn dus drie bestuurslagen, zij het dat er een groot verschil is tussen de (constitutioneel beschermde) federatie en de provincies enerzijds, en de niet erg zelfstandige gemeenten anderzijds. De gemeenten zijn in de Constitutie van Canada niet geregeld en volledig aan regeling door de deelstaten overgelaten.²⁵⁰ Zij staan bovendien niet erg op het netvlies van de federale ambten, omdat hun inrichting en organisatie tot de bevoegdheden van de provincies behoort, iets wat in de staatsrechtelijke literatuur over decentralisatie in Canada in toenemende mate als probleem wordt gezien. Dat hangt samen met het feit dat de gemeenten voor hun takenpakket financieel en qua bevoegdheden nu vrijwel volledig afhankelijk zijn van de provincies, terwijl de aard van de problematiek (verstedelijking, integratie et cetera) zodanig is dat in ieder geval de steden (die gemeenten zijn de provincies soms overvleugelen.

De provincies en de territoria zijn juridisch van elkaar te onderscheiden. De drie territoria oefenen constitutoneel gezien slechts gedelegeerde macht uit onder het gezag van het Canadese parlement, terwijl de provincies op eigen gezag constitutionele bevoegdheden uitoefenen.²⁵¹ Ten aanzien van de territoria geldt wel dat zich in de afgelopen decennia een proces van *devolution* heeft voorgedaan, waarbij ook de territoria eigen organen kregen die met de provincies vergelijkbare bevoegdheden uitoefenen. Zodoende is in de territoria het lokale besluitvormings- en verantwoordingsproces in belang toegenomen.²⁵²

²⁴⁹ 4 regio's krijgen elk 24 zetels, de resterende 9 worden toegewezen aan de overige gebieden samen, waaronder de 3 territoria.

²⁵⁰ Bemoeienis van de federale overheid met de gemeenten zou de federaal afgescheiden bevoegdheid van de provincies op dit punt ook makkelijk doorkruisen.

²⁵¹ <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=provterr&doc=difference-eng.htm>

²⁵² idem

Bestuurlijke inrichting Ontario

De wetgevende macht in Ontario wordt gevormd door de *Legislative Assembly van Ontario* in samenwerking met de *Queen of Canada in Right of Ontario*. Deze laatste wordt in Ontario vertegenwoordigd door de *Lieutenant Governor of Ontario*. Zijn rol is door conventies beperkt. De Legislative Assembly kent één kamer, en is samengesteld uit 107 zetels.²⁵³ Samenstelling geschiedt via een districtenstelsel met een first-past-the-post-systeem.

Net als op federaal niveau werkt het parlement volgens een met het Britse *Westminster-model* te vergelijken parlementair systeem. De verkiezingsuitslag levert min of meer automatisch de nieuwe minister-president van Ontario (bij voorkeur aangeduid als *premier*, om verwarring met de *prime minister* van Canada te voorkomen) en een door de premier samen te stellen ploeg van ministers, de *Executive Council of Ontario*. In vergelijking met Nederland gaat het om relatief grote aantal ministers, op dit moment zijn dat er 30. De premier is het hoofd van de regering, de *Lieutenant Governor of Ontario* handelt als staatshoofd. De grootste niet-regeringspartij vormt officieel de *Opposition*. Ministers worden geacht onderdeel te zijn en blijven van het parlement, wat in de praktijk ook vrijwel steeds zo is. Het initiatief voor wetgeving ligt bij de Executive Council. De hoofdtaken van het parlement liggen op het terrein van de vaststelling en wijziging van wetgeving en de controle op de uitvoerende macht.

De Canadese constitutie verdeelt, zoals gebruikelijk in een federatie, de bevoedheden tussen de federatie als geheel en de deelstaten. Exclusieve bevoegdheden van de provincies liggen onder andere op het terrein van het beleid t.a.v. de gezondheidszorg, de sociale zekerheid, het onderwijs en de al genoemde (verdere) inrichting van het binnenlands bestuur.²⁵⁴

Gemeenten in Ontario²⁵⁵

Ontario kent 444 gemeenten. Deze bestrijken samen slechts 17% van het grondgebied. Niet de hele provincie is dus in gemeenten onderverdeeld, alleen de bevolkte gedeelten. De overige 83% is, zoals dat heet, *unincorporated*. Door de hoge urbanisatiegraad bestrijken de gemeenten in Ontario gezamenlijk evenwel 99% van de bevolking in het gebied.

De positie van gemeenten is geregeld in de *Municipal Act 2001*.²⁵⁶ De vormgeving van het systeem is complex.²⁵⁷ Grofweg zijn drie typen gemeenten te onderscheiden, en ook hier valt op hoofdlijnen een parallel te trekken met de Engelse situatie. Te onderscheiden zijn *upper tier-municipalities*, *lower tier-municipalities* (die samen een *two tier-system* vormen), en daarnaast *single tier-municipalities*, die ook wel als *unitary authorities* worden aangeduid. Op sommige plaatsen bestaat dus een onderverdeling in twee nadere niveaus, op andere plaatsen is er slechts één nader niveau. Voor Toronto geldt afzonderlijke wetgeving, de *City of Toronto Act 2006*.

²⁵³ Bij de volgende verkiezingen, in 2018, uit te breiden tot 122 zetels.

²⁵⁴ Amaury de Vicq, Annelore Van Hecke, Erik Buyst, Overzichtsrapport bevoegdheidsverdeling in federale staten, Vives 2014.

²⁵⁵ Naast gemeenten kent Canada (Ontario) een groot aantal zogeheten 'specific purpose authorities', die zoals de naam al aangeeft zich met specifieke onderdelen van de overheidstaak bezig houden, een soort functionele decentralisatie dus. Te denken valt aan schoolbesturen, politiecommissies, besturen op het terrein van de gezondheidszorg, recreatie en parken en andere publieke diensten.

²⁵⁶ Met latere wijzigingen, <https://www.ontario.ca/laws/statute/01m25>

²⁵⁷ Siegel (2009) merkt op: "Municipal structures in Ontario have always been complex and inconsistent, and the level of inconsistency has increased in recent years."

De *single tier- municipalities* en de *lower tier-municipalities* worden gezamenlijk wel aangeduid als de *local municipalities*. Ontario kent 414 van deze *local municipalities*, onderverdeeld in 241 *lower tier municipalities* en 173 *single tier municipalities*. Daarnaast zijn er 30 *upper tier-municipalities*. Elk van die drie typen kan overigens weer verschillende gedaanten (*municipal sub-types*) aannemen: zo kunnen de *local municipalities* zich voordoen als bijvoorbeeld *village, township, town, city* of als *general municipality*, en de *upper tier-municipalities* als *county, region* of *district municipality*. Dat zijn niet slechts andere woorden voor steeds hetzelfde verschijnsel, het takenpakket kan per subtype verschillen.²⁵⁸

Het gemeentebestuur bestaat gewoonlijk uit een burgemeester (*mayor / reeve*) en een gemeenteraad (*council*), bestaande uit een aantal councillors (soms genoemd: *aldermen*). Hun aantal ligt gewoonlijk tussen de 10 en 20. De gemeenteraad is het belangrijkste orgaan van de gemeente. De councillors, althans van *local municipalities*, worden rechtstreeks gekozen per bepaald deel van de gemeente, of door middel van verkiezingen die het gehele gebied betreffen.²⁵⁹ De *mayor* staat aan het hoofd van de gemeenteraad en wordt eveneens (in afzonderlijke verkiezingen) gekozen. De taak van de burgemeester is het voorzitten van de raad; hij beschikt niet over eigen bevoegdheden en heeft derhalve, zeker ook in vergelijking met andere landen, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, een zeer zwakke juridische positie. Dat hij in de praktijk vaak toch een persoon met grote invloed is, heeft te maken met de selectie van de (ervaren) kandidaten.

Kenmerkend voor de gemeenteraadsverkiezingen in Canada is dat zij in beginsel niet op basis van partijpolitiek zijn georganiseerd (*non-partisan*). Dat wil zeggen dat de beoogde gemeenteraadsleden als onafhankelijke kandidaten aan de verkiezingen deelnemen. In Ontario is het van oudsher zelfs expliciet verboden politieke partijen met het oog op de (kandidaatstelling voor) gemeenteraadsverkiezingen in het leven te roepen. Een en ander neemt niet weg dat de politiek ook in het gemeentebestuur natuurlijk een rol speelt. Om te kunnen worden verkozen dient men gewoonlijk ingezet en van de gemeente te zijn en de leeftijd van 18 jaar te hebben bereikt.

De bevoegdheden van gemeenten betreffen primair het maken van verordeningen op diverse terreinen en de belastingheffing. Zij zijn daarnaast eerst en vooral leverancier van diverse overheidsdiensten op gemeentelijk niveau en als zodanig verantwoordelijk voor een groot aantal dagelijkse taken die de directe leefomgeving van de burgers raken. Welke bevoegdheden tot het takenpakket van een gemeente behoren kan sterk van (type) gemeente tot gemeente verschillen, en wordt volledig bepaald door de toepasselijke provinciale wetgeving. Op hoofdlijnen liggen gemeentelijke taken op het terrein van de bescherming van personen en goederen (politie, brandweer); transport en vervoer op lokale schaal (snelwegen, openbaar vervoer, gemeentelijk wegenonderhoud); ruimtelijke ordening en ruimtelijke ontwikkeling; publieke nutsvoorzieningen en diensten (riolering, elektriciteit, waterbeheer); lokale sociale zekerheid, en diensten, waaronder bijvoorbeeld ook bibliotheken en onderwijsfaciliteiten; recreatie en cultuur (groenvoorzieningen, recreatiemogelijkheden, cultureel aanbod, et cetera).

²⁵⁸ In het algemeen geldt dat het takenpakket van regions groter is dan van counties, wat tot gevolg heeft dat de *lower tier municipalities* in counties een grotere (overblijvende) rol hebben dan in regions.

²⁵⁹ Councillors van *upper tier-municipalities* worden gewoonlijk niet gekozen, maar ontleen hun lidmaatschap aan andere functies, bijvoorbeeld het voorzitterschap van een *lower tier-municipality*. In sommige *upper tier municipalities* zijn verkiezingen echter wel gebruikelijk.

Artikel 224 van de Municipal Act, 2001 geeft een taakomschrijving van de council:

- “224. It is the role of council,*
- (a) to represent the public and to consider the well-being and interests of the municipality;*
 - (b) to develop and evaluate the policies and programs of the municipality;*
 - (c) to determine which services the municipality provides;*
 - (d) to ensure that administrative policies, practices and procedures and controllership policies, practices and procedures are in place to implement the decisions of council;*
 - (d.1) to ensure the accountability and transparency of the operations of the municipality, including the activities of the senior management of the municipality;*
 - (e) to maintain the financial integrity of the municipality; and*
 - (f) to carry out the duties of council under this or any Act.”*

Ter uitvoering van deze taken beschikken gemeenten gewoonlijk over een commissiestelsel en over een ambtelijk apparaat dat per gemeente zeer in omvang kan verschillen: van één persoon in zeer kleine gemeenten tot afzonderlijke diensten, belast met specifieke taakvelden in de grotere gemeenten en steden. In sommige gevallen zijn onafhankelijke organen in het leven geroepen voor de uitvoering en het toezicht op bepaalde gemeentelijke taken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het dagelijkse politiewerk, dat onder het gezag van een onafhankelijke ‘police services board’ plaatsvindt waarvan de leden weliswaar door de gemeenteraad worden gekozen maar waarbij verder geen sprake is en mag zijn van politieke beïnvloeding van het dagelijkse politiewerk door het gemeentebestuur.²⁶⁰

Gemeenten beschikken niet over een met de Nederlandse situatie vergelijkbare autonome bevoegdheid, zij het dat de toegekende taken soms, door hun ruime omschrijvingen, wel de ruimte laten om nieuwe regelgevingsinitiatieven daaronder onder te brengen.

Ook voor hun inkomsten zijn zij volledig afhankelijk van wat daarover op provinciaal niveau wordt geregeld. De belangrijkste inkomstenbron is gewoonlijk het heffen van onroerendzaaksbelasting. Daarnaast zijn er inkomsten wegens het verstrekken van vergunningen of de levering van diensten (leges). In een enkele gemeente is er de mogelijkheid een soort gemeentelijke BTW te heffen. In de praktijk is deze afhankelijkheid van de provincie voor gemeenten soms een groot probleem: de taakopdrachten staan vast of nemen toe, en de financiering daarvoor is soms ontoereikend. Om die reden is door gemeenten wel een lobby gevoerd om een sterkere constitutionele positie te verkrijgen (en daarmee onafhankelijke inkomstenbronnen in het zicht te brengen). Tot op heden is daartegen door de provincies echter fel verzet gevoerd, en met succes. Deze gemeentelijke pogingen lijken voornamelijk afgenomen, al is het debat daarover nog niet verstomd.

Controle en toezicht

Algemeen

²⁶⁰ Voor schoolbesturen geldt iets vergelijkbaars.

De Canadese gemeenten kennen traditioneel een slechts zeer geringe mate van zelfstandigheid. De Constitution Act van 1867 plaatst hen volledig onder provinciale (deelstatelijke) controle en gezag:

‘s. 92 (8): they [municipal institutions] are the complete responsibility of the provinces, with “no control over their own destinies”’.²⁶¹

Artikel 92 Constitution somt de aangelegenheden op die onder de exclusieve bevoegdheid van de provincies vallen. De municipal institutions staan daar genoemd. De federatie heeft als zodanig derhalve in beginsel geen bemoeienis met de organisatie en inrichting van de gemeenten.²⁶² In de praktijk zijn er wel diverse vormen van federale *ad hoc* bemoeienis met de gemeenten, veelal in de vorm van specifieke projecten en zeker ook vaak in financiële zin, vanwege de vele federale taken die uiteindelijk op gemeentelijk niveau hun weerslag vinden en moeten worden uitgevoerd.

Siegel schrijft:

*Traditionally, Ontario has seen municipalities as vehicles for decentralized provincial service delivery. The main aim of provincial policy with regard to municipalities was to treat all municipalities in the same way and to ensure that they were kept under firm control but were viable enough to share the cost of provincial services and to act as the delivery agent of provincial policies across the province (quasi-subordination). (...) the only role played by municipalities was to deliver services efficiently and keep property taxes low. Municipalities were not encouraged to think much about developing their own policies or making their own decisions.*²⁶³

Door de grote concentratie van de bevolking in de steden is deze afhankelijke positie van de gemeenten met name voor de grote steden een groot probleem: de bestuurlijke en financiële structuur is niet afgestemd op de taken en opgaven waarvoor zij gesteld worden. Pogingen gemeenten een belangrijker plaats in het federale stelsel toe te kennen zijn als gezegd steeds afgeketst op fel verzet van de provincies, die door dergelijke wijzigingen hun macht beperkt zagen worden. Die pogingen van gemeenten vloeien echter niet zozeer voort uit de noodzaak van constitutionele erkenning als zodanig, maar uit praktische gevolgen op financieel terrein. Gemeenten staan er derhalve in het algemeen voor open als langs andere weg hun financiële positie zou worden versterkt.

► *“In recent years, provincial governments have increasingly exerted control over municipal activities (location of hospitals and provision of social services, for example). The provinces, however, have consistently resisted any direct and formal federal involvement with their subordinate level of government, even though the federal government – through joint federal-provincial programs –*

²⁶¹ J. Ciccarelli-Shand, The problem(s) with cities: Analyzing the need for greater municipal empowerment in Canada, Federalism-E, 2016 edition, volume 17, p. 50.

²⁶² De Grondwet biedt wel openingen die in de praktijk meer ruimte van de federatie geven, zoals de ‘peace, order and good government-clause’, de ‘power to overlap’, en bepaalde noodbevoegdheden.

²⁶³²⁶³ D. Siegel, ‘Ontario’, in: R.A. Young e.a. *Foundations of Governance: municipal government in Canada’s Provinces*, p. 21-68, ihb p. 21-22, 2009.

*has been putting money for services ultimately delivered by the municipalities.*²⁶⁴

Toch is er op dit punt ook bij provincies wel erkenning voor een andere benadering van met name de grote steden, voor Ontario in het bijzonder Toronto. Dit heeft in algemene zin wel geleid tot meer ruimte voor gemeentelijke zelfstandigheid door vergroting van de wetgevende bevoegdheid en de financiële ruimte.²⁶⁵ Dit is een belangrijke verandering die vooraleerst echter nog in politiek-cultureel opzicht plaatsvindt. In staatsrechtelijke zin blijft het huidige beeld op hoofdlijnen nog wel in lijn met het oude.

Voor wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen is dat beeld op hoofdlijnen dus als volgt: gemeenten oefenen in de praktijk belangrijke functies en diensten voor burgers uit, maar hun juridische zelfstandigheid is zeer zwak. Zij zijn voor zowel hun takenpakket als hun inkomsten vrijwel volledig afhankelijk van wat de provinciale wetgever hen toekent. Bij de totstandkoming van de wetgeving daarover zijn zij niet (formeel) betrokken. Die deelstatelijke wetgeving bepaalt volledig de inrichting van het gemeentelijke bestuur, kan gemeenten opheffen, samenvoegen, kan de organisatievorm daarvan wijzigen, kan kaders stellen waarbinnen de gemeenten hun werk moeten doen, kan bevoegdheden verlenen en terugnemen. Er is sprake van een volledige ondergeschiktheid aan de provincies en dus van een volledige controle van de deelstaten over het handelen van de gemeenten. Zij staan onder de volledige verantwoordelijkheid van de provincies. De bemoeienis van de provincies met de gemeenten is dan in potentie dan ook zo goed als ongelimiteerd.

► *“Section 92 of the Act [Constitution Act, 1867] sets out the exclusive powers of provincial legislatures in 16 areas, with section 92(8) giving the legislature of each province exclusive responsibility for making laws relating to that province’s municipal institutions. Of the other sections of the Constitution act, 1867 with implications for municipalities, section 92(2) grants the provinces the power to impose direct taxes to carry out provincial responsibilities. Because local governments are legally subordinate to provincial governments, the only sources of authority and revenue available to municipalities are those that are specifically granted by provincial legislation.”²⁶⁶*

En iets verderop:

► *“The scope of provincial control over municipalities is largely unfettered, and municipal responsibilities can be altered by votes of the provincial legislature.”²⁶⁷*

Waar het de mate van zelfstandigheid van gemeenten betreft, en de bevoegdheden die zij toegekend krijgen zijn de verschillen binnen Canada overigens groot. Ontario kende vanoudsher op dit punt de strikste regelgeving. Hier gold dat de provincie expliciet, uitputtend en nauwkeurig alle bevoegdheden opsomt die aan gemeenten toekomen.

²⁶⁴ Bron PM

²⁶⁵ Siegel, a.w., p. 22

²⁶⁶ Parliament of Canada, Municipalities, the constitution and the Canadian federal system (2006), p. 3

²⁶⁷ idem

Andere bevoegdheden heeft de gemeente niet (gesproken wordt wel over *'laundry list'-legislation*). Een andere provincie, Alberta, daarentegen kende sinds 1995 het systeem van de zogenaamde *'natural person'power-legislation*. Dat houdt in dat gemeenten over alle bevoegdheden en rechten op bepaalde beleidsterreinen beschikken die ook aan natuurlijke personen toekomen, tenzij uitdrukkelijk anders is geregeld. Het nadeel van het systeem van Ontario was dat het gemeenten niet in staat stelde adequaat en snel op wijzigende omstandigheden te reageren. Voor elke door die omstandigheden ingegeven aanpassing van de regels was immers vereist dat de gemeente zich eerst tot de provincie wendde met het verzoek de wetgeving aan te passen en bevoegdheden toe te kennen.²⁶⁸ Met name de steden zijn daarvan de dupe. Een nieuwe Municipal Act 2003 heeft op dit punt in Ontario verandering gebracht door het systeem van Alberta over te nemen. Daardoor is de zelfstandigheid van gemeenten in Ontario duidelijk vergroot.²⁶⁹ Interessant genoeg werd deze uitbreiding van verantwoordelijkheden niet direct door alle gemeenten toegejuicht, onder andere omdat men aan de beperkte oude rol gewend was geraakt.

In de literatuur wordt wel het beeld geschetst dat een verticale, hiërarchische en paternalistische structuur is vervangen door die van een horizontaal vormgegeven gelijkwaardig partnerschap, gebaseerd op het besef dat men elkaar nodig heeft.²⁷⁰ Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in juridische zin de gemeentelijke van de provincies is blijven bestaan en provincies over de middelen beschikken de toekenning van meer autonomie terug te draaien alsook de mogelijkheden hebben behouden zich inhoudelijk vergaand te bemoeien met het door gemeenten gevoerde beleid.

De Canadese literatuur maakt wel onderscheid tussen twee vormen van decentralisatie: politieke decentralisatie en administratieve decentralisatie. De politieke decentralisatie ziet op de grondwettelijke (exclusieve) bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en de deelstaten (provincies). Gemeenten daarentegen zijn een voorbeeld van administratieve decentralisatie. Daarvan is gewoonlijk sprake als het gedecentraliseerde orgaan voor een bepaald deel van het grondgebied ten minste beschikt over regulerende bevoegdheden, op basis van verkiezingen wordt samengesteld, en een zekere mate van vrijheid heeft in de wijze waarop financieel beleid wordt gevoerd. Van een beschermde positie is hier geen sprake.

► *"294. The various decentralised authorities, endowed with powers delegated to them by provincial (...) legislative assemblies, do not enjoy autonomous powers which are constitutionally protected. This explains the important controls to which they are submitted. As parts of the public administration of the country, they are essentially submitted to the controls that are usually exercised in this field."*²⁷¹

Deze controle op het handelen van een 'ondergeschikte' gemeente kan diverse vormen aannemen: bestuurlijk (*extrajudicial*) en rechterlijk:

²⁶⁸ City of Toronto, Powers of Canadian cities – the legal framework, juni 2000 (update oktober 2001), p. 2. Combinaties van verschillende soorten bevoegdheidstoekenningen komen overigens ook voor.

²⁶⁹ Siegel a.w. p. 24

²⁷⁰ Siegel, a.w., p. 25.

²⁷¹ G. Cartier, Decentralised Authorities, Constitutional Law, suppl 13 (jan 1996), p. 135.

- ▶ *“295. The control can be extrajudicial: the administration itself can exercise it through various means such as the requirement of authorisations before acting, the submission of reports, the holding back of subsidies when an authority fails to confirm itself to its governing legislation, the possibility of inquiring into the functioning of a given authority, etc. ...”²⁷²*

Daarnaast kan er rechterlijke controle worden uitgeoefend.

Ten aanzien van het bestuurlijk toezicht is voor twee ambten een bijzondere plaats weggelegd. Enerzijds is dat de provinciale minister van gemeentelijke aangelegenheden en huisvesting (*Ministry of Municipal Affairs and Housing*), anderzijds de Ontario Municipal Board die deels belast is met een bestuurlijke en deels met een rechterlijke taak. Uiteraard kunnen ook de ministers van andere provinciale departementen betrokken zijn bij de gemeentelijke taakuitoefening voor zover dat op hun werkterrein geschiedt.

Ministry of Municipal Affairs and Housing

De positie en de taak van deze minister is geregeld in de *Ministry of Municipal Affairs and Housing Act*. Deze positie is in zekere zin dubbel: enerzijds is het de taak van de minister om in de provinciale regeling op te komen voor de gemeentelijke belangen en ervoor te zorgen dat zij over voldoende (regelgevende) bevoegdheden en financiële middelen beschikken. Anderzijds heeft hij een eigen regulerende taak ervoor te zorgen dat de gemeenten behoorlijk functioneren. Het optreden op grond van deze laatste taakopdracht kan soms op weinig begrip rekenen bij gemeenteraden die zich immers kunnen beroepen op een sterke directe kiezerslegitimatie.²⁷³

Bestuurlijke controle en toezicht kan door middel van diverse instrumenten worden uitgeoefend. Deze zijn voor een deel in de *Municipal Act, 2001* neergelegd, maar daarnaast in specifieke wetgeving zoals de *Planning Act*, de *Building Code Act, 1992*, de *Social Housing Reform Act, 2000*, de *Police Services Act*, terug te vinden.

- ▶ *“Provincial departments exercise control through laws, regulations, policy statements and guidelines. Municipal by-laws are subject to appeal and approval by a provincial board. For example, the Ontario Municipal Board or the Alberta Local Authorities Board oversee aspects of municipal finance or resolve disputes about municipal planning, municipal assessment and municipal boundaries.”²⁷⁴*

Siegel schrijft over deze instrumenten het volgende:

“The Ministry has some fairly draconian powers, but the most draconian are seldom used. It has the power to take over the operation of a municipality and suspend all

²⁷² idem

²⁷³ Siegel, a.w., p. 37-38

²⁷⁴ Australian government, department of infrastructure and regional development: Special report: local government in Canada (Chapter 7), p. 10.

*local authority. This is done only in very extreme circumstances, usually when a municipality has experienced the closure of major industry and, being unable to collect property taxes, has no local sources of revenue. The ministry then provides funding to the municipality and takes over complete operation of municipal services. The ministry would like to do this for only a limited period of time while the municipality puts itself on a better footing, but sometimes its control can go on for a substantial period. There are seldom more than one or two municipalities operating under this form of ministerial control at any time.*²⁷⁵

De ondergeschiktheid aan de federale overheid betekent voor de verordenende bevoegdheid van councils concreet onder meer het volgende:

1. Gemeenteraden kunnen slechts die bevoegdheden uitoefenen die expliciet zijn toegekend.
2. Er is geen gemeentelijke autonomie, en dus ook geen ‘aanvullende’ eigen regelgevende bevoegdheid: een bevoegdheidsoverschrijding kan resulteren in een vernietiging door de rechter op de grond ‘*ultra vires*’.
3. Gemeentelijke regelgeving mag niet in strijd zijn met provinciale regelgeving; latere provinciale wetgeving kan resulteren in onverbindende gemeentelijke regelgeving als deze niet wordt aangepast.
4. In de ‘delegerende’ provinciale regelgeving kunnen extra procedurele voorschriften zijn opgenomen, zoals een goedkeuringsvereiste.

Voor burgers staan verschillende vormen van rechtsbescherming open tegen gemeentelijke beslissingen (of de goedkeuring van die beslissingen). Naast de al genoemde mogelijkheid om door de Supreme Court of Justice een verordening of een deel daarvan te laten vernietigen wegens het ontbreken van een bevoegdheid (*ultra vires*, art. 273 Municipal Act, 2001), is er de mogelijkheid beroep in te stellen bij een rechter of bij een administratief beroepsorgaan, in die gevallen waarin specifieke wetgeving in die mogelijkheid voorziet. Een voorbeeld van een dergelijk administratief beroepsorgaan is de Ontario Municipal Board.

De Ontario Municipal Board

De Ontario Municipal Board (OMB) is de provinciale instantie waar burgers beroep kunnen instellen tegen een groot aantal gemeentelijke beslissingen op het terrein van ruimtelijke ordening en ontwikkeling (het zwaartepunt van het werk), maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld kwesties rond de verkiezingen.²⁷⁶ Op het terrein van de ruimtelijke ordening neemt de OMB dan de plaats in van het oorspronkelijk bevoegde orgaan en neemt het een beslissing op basis van de in de Planning Act omschreven bevoegdheden. De OMB is daarnaast aangewezen als het orgaan dat het aangaan van langetermijnleningen door gemeenten moet goedkeuren.

Het orgaan bestaat uit zo’n 30 tot 40 leden die voor drie jaar worden benoemd, veelal mensen met een lange ervaring in het openbaar bestuur en dus met een grote mate van gemeentelijk-bestuurlijke expertise. Hoorzittingen worden gehouden, veelal ter plaatse waar een bepaald conflict zich voordoet. De hoorzittingen hebben in de vorm dan veel weg

²⁷⁵ Siegel a.w., p. 38.

²⁷⁶ Voor kleinere gevallen kunnen gemeenten soms beroep op een Local Appeal body (LAB) hebben opengesteld in plaats van beoep op de OMB

van een rechterlijke procedure, zij het dat rekening wordt gehouden met het feit dat de inpsrekende burgers gewoonlijk daarin weinig ervaren zijn.

Hoewel de OMB in de praktijk eerlijk te werk gaat en goed functioneert leidt zijn handelen wel tot weerstand bij de gekozen gemeenteraadsleden:

“However, municipalities generally dislike the oversight of the OMB in municipal decisions. As a matter of principal, elected councilors who represent the local community resent having their decisions second-guessed by a group of outsiders coming into town for a few days.”²⁷⁷

De Minister van Municipal Affairs and Housing kan echter verklaren dat een beslissing van de OMB ingaat tegen het provinciaal belang. Ook kan tegen de beslissing van de OMB beroep worden ingesteld bij een Divisional Court. Gebeurt dat niet, dan is de beslissing van de OMB de finale beslissing.

Overig

Een ander machtig provinciaal beïnvloedingsinstrument is de geormerkte en voorwaardelijke financiering (conditional grants) die provinciale ambten in staat stelt het gemeentelijk handelen vooraf aan nadere eisen en regels te binden. Daarnaast is er de mogelijkheid om ook los van de financiering eisen te stellen aan de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren. De vraag rijst dan echter, ook in de Canadese literatuur, wat er moet gebeuren op het moment dat inwoners van de gemeente tevreden zijn met een wijze van gemeentelijke handelen die zich niet met die provinciale standaarden laat verenigen. Ook hier blijkt in de praktijk dat informele samenwerking en het gezamenlijk vaststellen van die standaarden een ‘modernere’ en betere werkwijze oplevert.

Samenvattend

Het beeld dat oprijst is het volgende: gemeenten zijn voor hun bevoegdheden afhankelijk van wat zij in provinciale wet- en regelgeving gedelegeerd krijgen. Gemeenten worden, ondanks hun toegenomen zelfstandigheid, in juridische zin nog steeds primair gezien als uitvoerende ondergeschikte organisaties, die volledig onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de provincie vallen. Hun bevoegdheidsuitoefening wordt met name vooraf sterk ingekaderd, zowel in de genoemde regelgeving als in diverse vormen van beleid, beleidsregels en financiële sturing. Bovendien kan (en is ook soms) in wetgeving het vereiste van provinciale goedkeuring opgenomen. De gemeenten zijn te beschouwen als de ‘werktuigen’ van de provincie, wat de provincie een vrijwel volledige zeggenschap geeft over de wijze waarop gemeenten zijn georganiseerd, hoe zij hun bevoegdheden uitoefenen en waar zij hun geld vandaan halen. Deze afhankelijkheidsstructuur bepaalt in sterke mate de aard van de verhoudingen tussen provincie en gemeenten. De federatie speelt vrijwel geen rol in dit verhaal, omdat de gemeentelijke instellingen constitutioneel tot de exclusieve bevoegdheid van de deelstaten (provincies) horen.

De institutionele vormgeving kan van gemeente tot gemeente sterk verschillen. De vormgeving van interbestuurlijk provinciaal toezicht is dus sterk verbrokkeld en in specifieke wetgeving geregeld (specifiek toezicht). In de plaatselijke regelgeving is vastgelegd in welke gevallen voor wie de mogelijkheid openstaat beroep in te stellen tegen bepaalde

²⁷⁷ Siegel, a.w., p. 40.

belsissingen van gemeenten of andere autoriteiten. Soms is dat beroep bij een provinciaal administratief beroepsorgaan, zoals de *Ontario Municipal Board* in gevallen betreffende ruimtelijke ordening en ontwikkeling. De *Ontario Municipal Board* kan in die gevallen ‘in de plaats treden’ en de definitieve beslissing nemen op basis van de oorspronkelijk gedelegeerde bevoegdheden. Daartegen staat beroep op de rechter open voor ‘belanghebbende’ burgers. Een speciale bevoegdheid is weggelegd voor de minister van Municipal Affairs and Housing die beroep kan instellen op de grond dat de beslissing van de OMB indruist tegen het provinciaal belang.



pro facto