

De Rode Knop

Interventiebevoegdheden in het interbestuurlijk toezicht op Brzo-bedrijven

mr. Saskia Bartel - 376545
Erasmus Universiteit Rotterdam
Master Bestuurskunde
Afstudeerdatum: 31 augustus 2014

Scriptiebegeleider: Dr. P.K. Marks
Tweede lezer: Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan

Voorwoord

In de zomer van 2012 beleefde mijn werkgever, de DCMR Milieudienst Rijnmond, een van de belangrijkste gebeurtenissen van de afgelopen ruim 40 jaar van zijn bestaan als milieudienst in de regio Rijnmond: de sluiting van het grootste tankopslagbedrijf van Europa, vanwege de onhoudbare veiligheidssituatie binnen het bedrijf. Aan deze sluiting heb ik actief mogen bijdragen, waarbij mijn juridische kennis en flexibiliteit tot het uiterste werden getest. Ook in het jaar daarna ben ik intensief betrokken geweest bij dit dossier en bij het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de gebeurtenissen rondom de sluiting van dit bedrijf. Een pittig, maar tegelijkertijd prachtig jaar!

Toen ik in september 2012 begon met mijn avondstudie Bestuurskunde, was er bij mij dan ook geen twijfel dat mijn masterscriptie zou gaan over dit onderwerp: de sluiting van Odfjell en het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Toen een jaar later het rapport van de Onderzoeksraad verscheen, gevolgd door de Kabinetsreactie op het rapport, deed met name één aanbeveling bij de decentrale overheden veel stof opwaaien: de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid van de staatssecretaris van I&M bij Brzo-bedrijven, die later werd omgedoopt tot 'de Rode Knop'.

Ik had mijn afstudeeronderwerp gevonden.

In mijn onderzoek ben ik zoek gegaan naar de achtergronden en uitwerking van 'de Rode Knop' en de noodzakelijkheid ervan binnen het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. Voor mij een zoektocht naar onbekende kanten van een bekende wereld. Ik heb het met bijzonder veel plezier gedaan.

Veel dank aan:

De DCMR Milieudienst Rijnmond, die mij in staat heeft gesteld deze studie te volgen.

Mijn collega's, voor alle steun en inhoudelijke kennis.

De geïnterviewden, voor hun tijd en enthousiaste reacties op mijn vragen.

Peter Marks, voor zijn plezierige en constructieve begeleiding. Eindelijk is het laatste vinkje gezet!

Joop Koppenjan, voor zijn flexibiliteit en frisse blik.

Mijn ouders, bij wie ik af en toe weer lekker student kon zijn, motivatie kon opdoen en kon mee-eten met moeders pot. Dank voor jullie niet aflatende steun gedurende de afgelopen 42 jaar. Mede door jullie ben ik geworden wie ik ben en ik ben er trots op!

Mijn vrienden en vriendinnen, die mij enorm hebben ondersteund, aangemoedigd en me af en toe uit de boeken hebben gesleurd voor de broodnodige sociale interactie. Vanaf nu ben ik er weer bij!

Last but not least: mijn studiemaatjes, waarmee ik afgelopen twee jaar deze studie heb doorgeemaakt. Dank voor jullie samenwerking, briljante discussies en de doorkijkjes in jullie wereld. Zonder jullie was deze studietijd nooit zo boeiend geworden!

Saskia Bartel
Voorburg, augustus 2014

Samenvatting

Op 27 juli 2012 besluit het grootste tankopslagbedrijf van Europa de gehele bedrijfsvoering stil te leggen. Dit gebeurt onder zware druk van de toezichthoudende instanties, die na een reeks van zware overtredingen eerder die week hebben geconstateerd dat ook de koel- en blusvoorzieningen van een groot aantal tanks niet in orde zijn. Voor het eerst in de geschiedenis van het Brzo-toezicht in Nederland resulteren toezicht en handhaving tot de sluiting van een dergelijk groot bedrijf.

Deze gebeurtenis leidt tot veel aandacht in de media en onrust bij burgers en politiek. Hoe heeft het zover kunnen komen? Hadden de toezichthouders een dergelijk risicovolle situatie niet eerder kunnen constateren? Heeft de overheid zitten slapen?

Op deze en vele andere vragen heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid geprobeerd een antwoord te vinden in zijn onderzoek naar de gebeurtenissen bij Odfjell. Eén van de onderwerpen die in het onderzoek aan de orde is geweest is de rol van het interbestuurlijk toezicht binnen de Brzo-keten. Dat wil zeggen het toezicht dat een hogere overheid houdt op de wijze van toezicht houden door een lagere overheid. In feite een tweede paar ogen dat controleert of de onder toezicht staande overheid zijn werk goed uitvoert.

In oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet rgt) in werking getreden, waarmee een herzien stelsel van interbestuurlijk toezicht is ingevoerd. Met dit nieuwe stelsel is gekozen voor een vereenvoudiging van het oude stelsel, door het interventie-instrumentarium voor de interbestuurlijk toezichthouder, behoudens enkele uitzonderingen, te beperken tot twee generieke instrumenten: het besluit tot indeplaatsstelling en het besluit tot vernietiging. Daarnaast is het interbestuurlijk toezicht, ook behoudens enkele uitzonderingen, in het nieuwe stelsel voorbehouden aan het meest nabije hogere bestuursorgaan, dat wil zeggen dat de provincie toezicht houdt op de gemeente en het Rijk op de provincies. Hiermee is een deel van de bevoegdheden van het Rijk overgedragen naar de provincies, onder andere het interbestuurlijk toezicht binnen de Brzo-keten.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in het rapport over de gebeurtenissen bij Odfjell ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht geconcludeerd dat (onder andere) door de invoering van de Wet rgt het op dit moment niet duidelijk is in hoeverre de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijke het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven kan monitoren en indien nodig kan bijsturen. De Onderzoeksraad beveelt dan ook aan om wettelijk te regelen dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving.

In de Kabinetsreactie op het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad over tankopslag Odfjell geeft het Kabinet aan dat zij deze aanbeveling overneemt. Daarover wordt in de Kabinetsreactie het volgende gezegd: "Voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving, acht het Kabinet het noodzakelijk dat de Staatssecretaris van I&M zo spoedig mogelijk over een nieuwe, wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken. Deze interventiebevoegdheid beperkt zich nadrukkelijk tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabo-kolom."

Zowel in het OvV-rapport als in de Kabinetsreactie hierop wordt niet ingegaan op de interventiemogelijkheden die nu reeds zijn geregeld in het interbestuurlijk toezicht. Door de Onderzoeksraad wordt slechts aangegeven dat het onduidelijk is welke gevolgen de versoering van het interbestuurlijk toezicht (door invoering van de Wet rgt) heeft op de monitoring en bijsturing door de stelselverant-

woordelijk minister. Toch wordt door het Kabinet direct een nieuw wettelijke interventiebevoegdheid toegezegd, zonder zich eerst de vraag te stellen of deze nieuwe bevoegdheid wel nodig om het Brzo-toezicht te kunnen monitoren en waar nodig bij te sturen.

Daarom staat deze vraag centraal in deze scriptie. De centrale vraag waarop deze scriptie een antwoord zal geven luidt dan ook: "Geeft het huidige instrumentarium binnen het interbestuurlijk toezicht voldoende mogelijkheden aan de Staatssecretaris van I&M om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven te kunnen monitoren en indien nodig bij te sturen?"

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag of de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid, in de wandelgangen al snel omgedoopt tot 'de Rode Knop', noodzakelijk is in het huidige systeem van interbestuurlijk toezicht, is in deze scriptie eerst het huidige stelsel van interbestuurlijk stelsel onder de loep genomen. Daarbij is gebruik gemaakt van de vier beleidsvragen van Hemerijck, 'werkt het?', 'past het?', 'mag het?' en 'hoort het?', die antwoord geven op de vraag of het beleid doelmatig, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar is.

Om de vier vragen te kunnen beantwoorden voor het beleidsterrein van interbestuurlijk toezicht, is een onderzoeksmodel geconstrueerd, door de vragen van Hemerijck te combineren met de kritische succesfactoren van interbestuurlijk toezicht. Deze kritische succesfactoren zijn ontleend aan de literatuur en de uitgangspunten van de bestuurlijke werkgroep Alders en de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (Commissie Oosting). Deze kritische succesfactoren zijn proportionaliteit, onafhankelijkheid, professionaliteit, samenwerking, informatie-uitwisseling, transparantie, nabijheid en enkelvoudigheid.

Met behulp van het onderzoeksmodel is het beleid op het gebied van interbestuurlijk toezicht beoordeeld. Geconcludeerd kan worden dat het beleid tot herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht voor het overgrote deel voldoet aan de genoemde criteria van Hemerijck. De keuzes die in het huidige stelsel zijn gemaakt zorgen ervoor dat de doelen van interbestuurlijk toezicht worden bereikt, er draagvlak is bij de belanghebbende partijen en dat het beleid uitvoerbaar is. Hiermee is het beleid op het gebied van interbestuurlijk toezicht succesvol te noemen. Wel moet worden geconcludeerd dat in de praktijk van twee onderzochte casus, Chemie-Pack en Odfjell, is geconstateerd dat het interbestuurlijk toezicht geen enkele rol heeft gespeeld in het toezicht, omdat dit niet consequent werd uitgevoerd.

Vervolgens is gekeken aan welke voorwaarden de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid, de Rode Knop, die door het Kabinet is toegezegd in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad over Odfjell, moet voldoen. De eisen die het Kabinet stelt aan de Rode Knop zijn:

- een instrument voor de staatssecretaris van I&M om direct te kunnen ingrijpen bij bedrijven;
- indien nodig inzetbaar met spoedeisend belang;
- op het gebied van externe veiligheid (Brzo-bedrijven);
- in gevallen van een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving.

Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat de toezegging van het Kabinet, die is gedaan als reactie op een aanbeveling van de Onderzoeksraad, helemaal niet voldoet aan deze aanbeveling. Bij navraag bij de Onderzoeksraad heeft deze aangegeven dat de aanbeveling was gericht op een doorzettingsmacht voor de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, om de knoop te kunnen doorhakken bij een conflict tussen de drie Brzo-toezichthouders, nl. de provincie of gemeente, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Veiligheidsregio. Dus niet op een nieuw instrument van interbestuurlijk toezicht binnen het terrein van externe veiligheid.

In het vervolg van de scriptie is beoordeeld of het nieuwe interventie-instrumentarium van de Rode Knop past binnen het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. Daarbij is geconstateerd dat het huidige instrument van de indeplaatsstelling volledig voldoet aan de aan de Rode Knop gestelde eisen. De staatssecretaris van I&M heeft met dit instrument alle mogelijkheden in handen, waarmee direct in de plaats van de provincie of indirect (via het 'haasje over-artikel', artikel 124a Gemeentewet) in de plaats van de gemeente een besluit kan worden genomen in een situatie van langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving. Dit instrument kan ook worden ingezet in spoedeisende situaties. Hiermee voldoet dit instrument aan alle eisen die aan door het Kabinet gewenste nieuwe instrumentarium worden gesteld. Het is dus niet nodig een nieuw wettelijk interventie-instrument te introduceren binnen het stelsel van interbestuurlijk toezicht.

Daarmee kan ook de centrale vraag van deze scriptie worden beantwoord: het huidige instrumentarium geeft binnen het interbestuurlijk toezicht voldoende mogelijkheden aan de Staatssecretaris van I&M om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven te kunnen monitoren en indien nodig bij te sturen.

Als laatste worden nog vier aanbevelingen gedaan om het stelsel van interbestuurlijk toezicht nog één stapje verder te brengen.

Een eerste aanbeveling heeft betrekking op de noodzaak van een goede informatievoorziening om effectief gebruik te kunnen maken van het instrumentarium dat de staatssecretaris ter beschikking heeft binnen het interbestuurlijk toezicht. Dat is nu onvoldoende effectief georganiseerd tussen de provincies en de Inspectie Leefomgeving en Transport, waardoor het risico bestaat dat de staatssecretaris niet, te laat of onvoldoende op de hoogte is van een risicovolle situatie, waar de Rode Knop voor bedoeld is.

Als tweede wordt aanbevolen om een beleidskader op te stellen voor die gevallen waarin een besluit tot indeplaatsstelling in spoedeisende gevallen moet worden genomen. Op basis van een dergelijk beleidskader voor spoedeisende gevallen kan worden besloten in welke gevallen het een spoedeisende situatie betreft, welke stappen in welke situatie kunnen worden overgeslagen en wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is. Dit geeft voor alle partijen meer duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Om het systeem van interbestuurlijk toezicht zo eenduidig en eenvoudig mogelijk te maken wordt als derde aanbevolen om alle Brzo-bedrijven onder hetzelfde bevoegd gezag te brengen, waarbij het voor de hand ligt dat dit de provincie moet zijn. Hierdoor is er op het gebied van het Brzo-toezicht en interbestuurlijk toezicht slechts één bestuursorgaan bevoegd en zijn indirecte constructies, zoals het 'haasje over-artikel', waarbij het Rijk de rol van interbestuurlijk toezichthouder overneemt van de provincie, niet meer nodig.

Een laatste aanbeveling richt zich op het herintroduceren van het instrument van het handhavingsverzoek tussen bestuursorganen. Met dit instrument geeft de interbestuurlijk toezichthouder een meer zwaarwegende waarschuwing aan het onder toezicht staande bestuursorgaan, dan door alleen overleg en dreigen mogelijk is, maar zonder de zware instrumenten van indeplaatsstelling of vernietiging te hoeven inzetten. Bovendien geeft een interbestuurlijk handhavingsverzoek ook aan andere bestuursorganen de mogelijkheid om aan te geven dat een bepaalde situatie nader bekeken zou moeten worden door het bevoegd gezag.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	8
1.1	Doelstelling	9
1.2	Vraagstelling	9
1.3	Deelvragen	9
1.4	Opbouw van de scriptie	9
2.	Historie en achtergronden	11
2.1	Veiligheidsbeleid	11
2.1.1	Externe veiligheid	11
2.1.2	Arbeidsveiligheid	12
2.1.3	Brandveiligheid en rampenbestrijding	12
2.2	Organisatie van het toezicht op Brzo-bedrijven	12
2.2.1	Wettelijke grondslag Brzo	12
2.2.1	Toezicht op en handhaving van het Brzo	13
2.3	Interbestuurlijk toezicht binnen de rechtsstaat	15
3.	Interbestuurlijk toezicht in het licht van Hemerijck	17
3.1	Vier beleidsvragen van Hemerijck	17
3.1.1	Werkt het?	18
3.1.2	Past het?	19
3.1.3	Mag het?	20
3.1.4	Hoort het?	20
3.1.5	Kanttekeningen bij de kernvragen van beleid	20
3.2	De vele gezichten van toezicht	21
3.2.1	Wat is toezicht	22
3.2.2	Toezichtarrangementen	23
3.2.3	Zes principes van goed toezicht	25
3.3	Interbestuurlijk toezicht nader bekeken	26
3.3.1	Ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht	27
3.3.2	Stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep Alders	27
3.3.3	Uitgangspunten van de Commissie Oosting	29
3.4	Conclusie: criteria van goed interbestuurlijk toezicht	31
4.	Operationalisering en methodologie	35
4.1	Beoordeling interbestuurlijk toezicht o.b.v. de vragen van beleid	35
4.1.1	Uitwerking van de 'werkt het?'-vraag	35
4.1.2	Uitwerking van de 'past het?'-vraag	36
4.1.3	Uitwerking van de 'mag het?'-vraag	37
4.2	Onderzoeksmodel	38
4.3	Methodologie	39
5.	Interbestuurlijk toezicht en de praktijk	41
5.1	Het stelsel van interbestuurlijk toezicht	41
5.1.1	Totstandkoming van de Wet revitalisering generiek toezicht	41
5.1.2	Inhoud en uitvoering van de Wet revitalisering generiek toezicht	42
5.1.2.1	Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing	43
5.1.2.2	Besluit tot vernietiging	45
5.1.3	Interbestuurlijk toezicht in de praktijk	47

5.2	Chemie-Pack	50
5.2.1	Casusbeschrijving	50
5.2.2	Interbestuurlijk toezicht ten tijde van Chemie-Pack	51
5.2.3	Rol van interbestuurlijk toezicht bij de casus Chemie-Pack	51
5.3	Odfjell	52
5.3.1	Casusbeschrijving	52
5.3.2	Rol van interbestuurlijk toezicht bij de casus Odfjell	53
5.4	Aanbevelingen OvV en de reactie van het Kabinet daarop: de Rode Knop	54
6.	Analyse van interbestuurlijk toezicht en de Rode Knop	57
6.1	De 'werkt het?'-vraag in de praktijk beoordeeld	57
6.1.2	Doeltreffendheid	57
6.1.3	Doelmatigheid	58
6.2	De 'past het?'-vraag in de praktijk beoordeeld	60
6.2.1	Haalbaarheid	60
6.2.2	Uitvoerbaarheid	61
6.3	De 'mag het?'-vraag in de praktijk beoordeeld	63
6.4	Conclusie: interbestuurlijk toezicht in het licht van Hemerijck	64
6.5	Chemie-Pack en Odfjell in het huidige stelsel	66
6.5.1	Chemie-Pack	66
6.5.2	Odfjell	67
6.6	Vormgeving en noodzaak van de Rode Knop	67
6.6.1	Vormgeving van de Rode Knop en toepassing in de praktijk	67
6.6.2	Inzetten van de Rode Knop in de praktijk	68
6.6.3	Conclusies over de Rode Knop	70
7.	Conclusies en aanbevelingen	71
7.1	Beantwoording onderzoeksvragen	71
7.1.1	Deelvragen	71
7.1.2	Hoofdvraag	74
7.2	Aanbevelingen	74
7.3	Persoonlijke observaties	75
7.4	En hoe gaat het nu verder met...	76
	Literatuurlijst	77
	Bijlage: geïnterviewde personen	80

1. Inleiding

Nederland heeft een groep van ongeveer 460 bedrijven met een zodanige significante milieubelasting en/of veiligheidsrisico's dat de overheid aan deze bedrijven extra strenge eisen stelt op het gebied van procesveiligheid, externe veiligheid, arbeidsveiligheid en milieu. Het gaat hier om bedrijven die vallen onder het Besluit risico's en zware ongevallen '99 (Brzo) en/of categorie 4 van bijlage 1 van de Richtlijn industriële emissies (RIE). Voor een belangrijk deel volgen de eisen die aan deze bedrijven worden gesteld uit de Europese Seveso II-richtlijn.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is stelselverantwoordelijke voor het Brzo-stelsel in Nederland. In de gecentraliseerde eenheidsstaat, die Nederland is (Breeman e.a, 2010, p. 17), worden de activiteiten in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven echter uitgevoerd door provinciale en gemeentelijke overheden. Dit gebeurt in het kader van medebewind, dat wil zeggen dat lagere overheden op grond van de wet verplicht worden uitvoering te geven aan een aantal taken en bevoegdheden (Breeman e.a, 2010, p. 28). Hoewel de gemeenten en provincies in het kader van medebewind de taken uitvoeren met een grote mate van beleidsvrijheid, is er toch enige mate van controle van de Rijksoverheid op de lagere overheden. Dit gebeurt onder andere door interbestuurlijk toezicht, waarbij het Rijk als het ware meekijkt over de schouder van de lagere overheden en zo nodig kan ingrijpen (Breeman e.a, 2010, p. 28).

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet rgt) in werking getreden. Deze wet vormt de basis voor de herziening van het interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht is niet nieuw, maar door deze wet is het ingrijpend gewijzigd en vereenvoudigd. Eén van de gevolgen van de Wet rgt is dat interbestuurlijk toezicht nu wordt uitgeoefend door de bestuurslaag direct boven de eigen bestuurslaag. Dat wil zeggen dat de provincie toezicht houdt op de gemeente en het Rijk op de provincie. Er is geen rechtstreekse toezichtsbevoegdheid van het Rijk op de gemeente, behalve op die terreinen waarbij de provincies geen taak hebben en derhalve inhoudelijke expertise missen.

Recentelijk zijn er diverse incidenten geweest bij Brzo-bedrijven, zoals Chemiepack en Odfjell. Naar aanleiding van deze incidenten zijn er diverse onderzoeksrapporten geschreven over o.a. de effectiviteit van het Brzo-toezicht in Nederland. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft deze incidenten onderzocht. In het onderzoeksrapport van juni 2013 over de incidenten bij opslagterminal Odfjell heeft de Onderzoeksraad geconstateerd dat (onder andere) door de invoering van de Wet rgt het op dit moment niet duidelijk is in hoeverre de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijke het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven kan monitoren en indien nodig kan bijsturen (OvV, 2013, p. 131). De Onderzoeksraad beveelt dan ook aan om wettelijk te regelen dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving (OvV, 2013, p. 147).

In de Kabinetsreactie op het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad over tankopslag Odfjell geeft het Kabinet aan dat zij deze aanbeveling overneemt. Daarover wordt in de Kabinetsreactie het volgende gezegd: "Voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving, acht het Kabinet het noodzakelijk dat de Staatssecretaris van I&M zo spoedig mogelijk over een nieuwe, wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken. Deze interventiebevoegdheid beperkt zich nadrukkelijk tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabo-kolom." (Min. I&M, 2013, p.5).

Zowel in het OvV-rapport als in de Kabinetsreactie hierop wordt niet ingegaan op de interventiemogelijkheden die nu reeds zijn geregeld in het interbestuurlijk toezicht. Door de Onderzoeksraad wordt slechts aangegeven dat het onduidelijk is welke gevolgen de versoering van het interbestuurlijk

toezicht (door invoering van de Wet rgt) heeft op de monitoring en bijsturing door de stelselverantwoordelijk minister. Toch wordt door het Kabinet direct een nieuw wettelijke interventiebevoegdheid toegezegd. Is deze nieuwe bevoegdheid echter wel nodig om het Brzo-toezicht te kunnen monitoren en waar nodig bij te sturen?

In deze scriptie zal ik deze onduidelijkheid proberen op te heffen. Als eerste zal ik met behulp van de beleidsvragen van Hemerijck, gecombineerd met de kritische succesfactoren voor (interbestuurlijk) toezicht het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht beoordelen. Daarbij zal ik gebruik maken van twee casus, namelijk Chemie-Pack en Odfjell, om te illustreren op welke wijze interbestuurlijk toezicht een rol speelt bij het toezicht op dit type Brzo-bedrijven. Daarna zal ik de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid, zoals aangekondigd in de Kabinetsreactie op het OvV-rapport, toetsen aan het stelsel van interbestuurlijk toezicht, waarbij ik zal ingaan op de noodzakelijkheid en toegevoegde waarde van deze nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid.

1.1 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om te beoordelen of de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijke voor Brzo, binnen haar huidige bevoegdheden van het interbestuurlijk toezicht, het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven voldoende kan monitoren en indien nodig kan bijsturen, door het stelsel van interbestuurlijk toezicht te beoordelen op basis van de vier vragen van Hemerijck en de kritische succesfactoren van (interbestuurlijk) toezicht, waarbij tevens aanbevelingen zullen worden gedaan over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de toezegging van het Kabinet.

1.2 Vraagstelling

Geeft het huidige instrumentarium binnen het interbestuurlijk toezicht voldoende mogelijkheden aan de Staatssecretaris van I&M om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven te kunnen monitoren en indien nodig bij te sturen?

1.3 Deelvragen

- Hoe is het interbestuurlijk toezicht in Nederland georganiseerd?
- Wat zijn de kritieke succesfactoren van interbestuurlijk toezicht?
- Hoe kan het stelsel van interbestuurlijk toezicht worden beoordeeld?
- Welke interventiebevoegdheden staan nu ter beschikking aan de Staatssecretaris?
- Welke eisen worden gesteld aan de door het Kabinet toegezegde nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid?
- Welke conclusies zijn te trekken uit de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het huidige interventie-instrumentarium en het door het Kabinet gewenste nieuwe instrumentarium?

1.4 Opbouw van de scriptie

De scriptie gaat na deze inleiding van start met een korte historie en enkele achtergronden bij het toezicht op Brzo-bedrijven en toezicht in het algemeen. In hoofdstuk 3 wordt uitgebreid stilgestaan bij de vier vragen van Hemerijck, gevolgd door een aantal inzichten op criteria van goed toezicht en interbestuurlijk toezicht. Aan het eind van dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over de kritische succesfactoren van interbestuurlijk toezicht. Door de vragen van Hemerijck te combineren met de kritische succesfactoren van interbestuurlijk toezicht wordt in hoofdstuk 4 een toetsingskader vastgesteld, waarmee het stelsel van interbestuurlijk toezicht kan worden beoordeeld. Hoofdstuk 5 staat in het teken van de totstandkoming van het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht en de toepassing ervan in de praktijk. Hier worden ook twee casus geschetst, die inzicht geven in de wijze waarop interbestuurlijk toezicht invloed heeft op het toezicht op Brzo-bedrijven. In hoofdstuk 6 wordt het stelsel van interbestuurlijk toezicht geëvalueerd op basis van het toetsingskader uit hoofdstuk 4. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de nieuwe wettelijk interventiebevoegdheid en de

noodzaak ervan binnen het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken over hetgeen in de daaraan vooraf gaande hoofdstukken is besproken, waarbij tevens aanbevelingen worden gedaan over het stelsel van interbestuurlijk toezicht en de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid.

2. Historie en achtergronden

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de geschiedenis en de context van veiligheidsbeleid in Nederland en de ontwikkelingen die hebben geleid tot de huidige wetgevingssystematiek van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven, bedrijven die behoren tot de hoogste veiligheidscategorie van Nederland. Tevens zal in dit hoofdstuk de ontstaansgeschiedenis worden geschetst van het interbestuurlijk toezicht binnen Nederland.

2.1 Veiligheidsbeleid

In het veiligheidsbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen externe veiligheid (veiligheid buiten de inrichting¹), arbeidsveiligheid en brandveiligheid. Elk van deze onderdelen heeft een eigen geschiedenis.

2.1.1 Externe veiligheid

Het beleid rondom industriële veiligheid heeft reeds een lange historie, waarbij de ontwikkeling ervan vooral is ingegeven door verschillende grote ongevallen die in de loop der eeuwen zijn voorgevallen. De basis van de wetgeving, die zich vooral richt op het voorkomen en beperken van gevaar, schade en hinder voor de omgeving, ligt aan het begin van de 19^e eeuw, toen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen zich in Leiden een ramp voltrok (WRR, 2012, p. 8).

In 1807 ontplofte in de binnenstad van Leiden een schip gevuld met 37.000 pond buskruit. De gevolgen van deze explosie waren catastrofaal: 151 doden en meer dan 2000 gewonden. De materiële schade was ook enorm: honderden huizen en andere gebouwen werden compleet verwoest. Het huidige Van der Werf-park is nog steeds een levende herinnering aan deze ramp.

In reactie op de gebeurtenissen in Leiden vaardigde keizer Napoleon in 1810 een decreet uit, waarin onder meer werd voorgeschreven dat het voortaan verplicht was een vergunning te hebben voor het voeren van een bedrijf. Het keizerlijk decreet kende een drietal categorieën van inrichtingen:

- bedrijven die alleen op een bepaalde, door de overheid aangewezen plek gevestigd mochten worden;
- bedrijven die alleen in de buurt van woningen mochten worden gestart, als vaststond dat zij geen ernstig gevaar of serieuze hinder konden veroorzaken;
- bedrijven die geen hinder of gevaar konden veroorzaken voor de woonomgeving en daarmee in de bebouwde kom gevestigd mochten worden.

Op dit keizerlijk decreet werd in 1814 door Koning Lodewijk Napoleon een Koninklijk Besluit gebaseerd, waarmee werd beoogd activiteiten tegen te gaan die gevaar, schade of hinder konden opleveren voor de omgeving. In het Koninklijk Besluit werd tevens een aantal bepalingen opgenomen om de omwonenden extra te beschermen. Het werd bijvoorbeeld verplicht om bij omwonenden te informeren naar eventuele bezwaren tegen de vestiging van het bedrijf. Ook konden aan de vergunning voorwaarden worden verbonden, waaraan het bedrijf zich moest houden.

In 1875 werd het Koninklijk Besluit omgezet in een wet: de Fabriekswet. Deze Fabriekswet werd in 1896 vervangen door de Hinderwet, welke bijna 90 jaar stand zou houden. Pas in 1984 ging de Hinderwet op in de Wet milieubeheer, die op zijn beurt in 2010 (grotendeels) werd vervangen door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

¹ Het begrip 'inrichting' komt uit het milieubeleid en betekent een bedrijfsmatige activiteit die binnen bepaalde grenzen wordt uitgevoerd. Simpel gezegd kan een inrichting ook gezien worden als een bedrijf.

2.1.2 Arbeidsveiligheid

Ook voor de ontwikkelingen rondom de 'interne veiligheid' (arbeidsveiligheid), is de basis gelegd in de 19^e eeuw (WRR, 2012, p. 8). Het startpunt was hier de industriële revolutie, die in Nederland plaatsvond tussen 1850 en 1870. In de razende ontwikkelingen tijdens de industriële revolutie ontstonden ook nieuwe problemen met betrekking tot de veiligheid van de werknemers in de bedrijven en fabrieken. Een in 1886 door de regering ingestelde staatscommissie, die onderzoek deed naar de omstandigheden in fabrieken en werkplaatsen, concludeerde in haar verslag "dat wettelijke bepalingen in het belang van de veiligheid en gezondheid van de arbeiders niet konden worden gemist. De ondernemers besteden daar bij de inrichting van hun bedrijven dikwijls onvoldoende aandacht aan".

De eerste Arbeidswet trad in 1890 in werking en bevatte met name bepalingen omtrent de bescherming van jeugdige personen (12-16 jaar) en vrouwen in fabrieken en werkplaatsen. Ook werd voorzien in onafhankelijk toezicht op de wet, door het instellen van een arbeidsinspectie, die in eerste instantie werd gevormd door drie inspecteurs voor heel Nederland. In 1897 trad de Veiligheidswet in werking, die de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de volwassen arbeiders moest beschermen. De Veiligheidswet was van toepassing op fabrieken of werkplaatsen waar tien personen of meer werkzaam waren en op fabrieken of werkplaatsen met een krachtwerktuig of oven.

Na vele wijzigingen van de Arbeidswet, is deze in 1999 opgegaan in de huidige Arbeidsomstandighedenwet 1998 (kortweg: Arbowet).

2.1.3 Brandveiligheid en rampenbestrijding

Het allereerste brandvoorschrift dateert van 1413 en gold in Amsterdam. Bij brand moesten de Amsterdamse burgers luidkeels: "Brand!" roepen, op straffe van een boete. De eerste wettelijke regels betreffende de brandveiligheid dateren van 1732 (WRR, 2012, p.10). De brandweer kreeg daarbij niet alleen de taak om branden te blussen, maar ook om toezicht te houden op gebouwen en de werkzaamheid van blusmiddelen.

In 1952 werd de brandweer onderdeel van de gemeentelijke organisatie, waarna in 2010 de taken rondom de brandveiligheid en rampenbestrijding werden overgeheveld naar de veiligheidsregio's. Een veiligheidsregio is een gebied waarin wordt samengewerkt door verschillende besturen en diensten met taken op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, ambulancezorg en de handhaving van openbare orde en veiligheid. Er wordt samengewerkt in een gemeenschappelijke regeling, gebaseerd op de Wet op de veiligheidsregio's van 2010. In Nederland zijn er 25 veiligheidsregio's.

2.2 Organisatie van het toezicht op Brzo-bedrijven

Nederland heeft een groep van ongeveer 460 bedrijven met een zodanige significante milieubelasting en/of veiligheidsrisico's dat de overheid aan deze bedrijven extra strenge eisen stelt op het gebied van procesveiligheid, externe veiligheid, arbeidsveiligheid en milieu. Het gaat hier om bedrijven die vallen onder het Besluit risico's en zware ongevallen '99 (Brzo) en/of categorie 4 van bijlage 1 van de Richtlijn industriële emissies (RIE). In deze paragraaf zal worden ingegaan op verschillende aspecten van het houden van toezicht op de Brzo-bedrijven.

2.2.1 Wettelijke grondslag Brzo

Op 19 juli 1999 is het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo) in werking getreden. Het Brzo is de Nederlandse implementatie van 'Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996, betreffende de beheersing van gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken'. Deze richtlijn is beter bekend als de 'Seveso II-richtlijn'. Onderwerp van deze richtlijn is de preventie van zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, en de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu, teneinde op eenduidige en doeltreffende wijze een hoog beschermingsniveau te waarborgen binnen de gehele EU.

Het Brzo heeft een doelstelling die overeen komt met de doelstelling van de Seveso-richtlijn: het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het besluit richt zich daarbij niet alleen op de bescherming van mens en milieu buiten de inrichting, maar ook op de bescherming van werknemers binnen de inrichting en het waarborgen van een goede rampenbestrijding. Het Brzo stelt niet alleen eisen aan de meest risicovolle bedrijven van Nederland, in het besluit wordt tevens geregeld op welke wijze de overheid hierop moet toezien (OvV, 2013b, p.37).

De grondslag voor het Brzo is te vinden in drie wetten: de Wet milieubeheer/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet veiligheidsregio's. De verantwoordelijkheid voor de correcte toepassing van de wetgeving berust dan ook bij drie verschillende ministers. De Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) is verantwoordelijk voor het onderdeel externe veiligheid, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor het onderdeel arbeidsomstandigheden (interne veiligheid) en de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) voor het onderdeel rampenbestrijding. Deze driedeling is vervolgens ook weer terug te vinden bij de verschillende bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving) van het Brzo. Het Wabo-bevoegd gezag (provincies en gemeenten) is bevoegd voor de externe veiligheid, de Inspectie SZW voor de arbeidsveiligheid en arbeidsomstandigheden en het bestuur van de veiligheidsregio (bestaande uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten) voor de rampenbestrijding en de bedrijfsbrandweeraanwijzing.

2.2.1 Toezicht op en handhaving van het Brzo

Bij het toezicht op het Brzo zijn binnen Nederland ongeveer 200 specialistische inspecteurs betrokken van de drie genoemde bestuursorganen. De drie inspecties vormen daarbij één inspectieteam, waarin het Wabo-bevoegd gezag de coördinerende rol heeft. Het team werkt samen in de voorbereiding, uitvoering (bedrijfsbezoek) en afronding van de inspectie, waarbij iedere inspecteur een eigen rol en bevoegdheden heeft op grond van de voor hem toepasselijke wetgeving. De eventuele handhaving die uit de inspecties voortvloeit, is voor de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende inspectiepartners. De inspectiepartners maken, afhankelijk van de aard van de geconstateerde overtredingen en de handhavende bevoegdheden, onderling een afspraak welke handhavingsmiddelen door wie worden ingezet [www.brzoplus.nl].

Het maken van afspraken voor de handhaving is nodig, omdat de inspectiepartners alleen op basis van hun eigen wettelijke kaders de handhaving kunnen inzetten. Dat betekent onder andere dat de drie bestuursorganen niet allemaal de beschikking hebben over hetzelfde handhavingsinstrumentarium. De Inspectie SZW beschikt bijvoorbeeld over de mogelijkheid om op basis van de Arbo-wet het bedrijf tijdelijk preventief stil te leggen. Dit handhavingsinstrument bestaat niet in de wetgeving van het Wabo-bevoegd gezag en de Veiligheidsregio. Zij hebben wel weer de beschikking over het instrument 'intrekken van de vergunning', waarover de Inspectie SZW niet beschikt (OvV, 2013b, p.31).

Alle drie bestuursorganen zijn bevoegd om bij overtredingen van hun eigen wetgeving het generieke handhavingsinstrumentarium in te zetten. Het gaat hierbij om bestuurlijke sancties, die gericht zijn op naleving en herstel. Daarnaast bestaat ook de vorm van strafrechtelijke handhaving, die is gericht op bestraffen van onwenselijk gedrag (door leedtoevoeging of vergelding). Van beide type handhaving gaat echter ook een afschrikwekkende werking uit waarmee wordt beoogd om overtredingen door anderen te voorkomen (OvV, 2013b, p. 28).

Een bestuursorgaan is alleen bevoegd een bestuurlijke sanctie op te leggen als die bevoegdheid bij of krachtens² de wet is toegekend. Een bestuurlijke sanctie houdt in dat het bestuursorgaan een verplichting oplegt aan het bedrijf of een aanspraak op een voorziening (zoals een vergunning) aan het bedrijf onthoudt³. De Algemene wet bestuursrecht onderscheidt in artikel 5:2, eerste lid twee typen bestuurlijke sancties:

- herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
- bestraffende sanctie: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

Een bestuurlijke sanctie kan alleen worden opgelegd als een overtreding is vastgesteld. Onder een overtreding wordt verstaan een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens een wettelijk voorschrift (dit kan ook een vergunningvoorschrift zijn). De Algemene wet bestuursrecht maakt op dit uitgangspunt een uitzondering voor de herstelsancties. Een herstelsanctie kan ook worden opgelegd bij klaarblijkelijk dreigend gevaar voor een overtreding. In een dergelijk geval wordt een herstelsanctie preventief opgelegd, dat wil zeggen nog voordat de overtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Doel van een preventieve herstelsanctie is het beletten dat de overtreding wordt begaan.

Herstelsancties hebben tot doel herstel, dat wil zeggen dat de overtreder de gelegenheid wordt geboden de illegale activiteit en de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Indien de overtreder hier niet toe overgaat, kan het bestuursorgaan dit afdwingen onder dreiging van een dwangsom, het uitvoeren van bestuursdwang of het intrekken van de vergunning.

De *last onder dwangsom* houdt in dat bij een geconstateerde overtreding aan de overtreder de mogelijkheid (een zgn. 'last') wordt geboden om binnen een vastgestelde termijn de overtreding of de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Om een extra prikkel te geven aan de overtreder om te voldoen aan de opgelegde last, wordt bij het niet tijdig voldoen aan de last een dwangsom opgelegd, die de overtreder moet betalen aan het bevoegd gezag. Het opleggen van dwangsommen gaat net zo lang door totdat de overtreding ongedaan is gemaakt. De dwangsommen worden betaald aan het bevoegd gezag.

Een *last onder bestuursdwang* gaat uit van hetzelfde principe van het opleggen van een last, maar nu met de prikkel dat na het verlopen van de termijn het bevoegd gezag zelf de overtreding ongedaan zal maken, op kosten van de overtreder. Als er echter sprake is van een zeer ernstige en spoedeisende situatie, kan het bevoegd gezag ervoor kiezen direct tot handelen over te gaan, dat wil zeggen dat er geen termijn wordt gesteld aan de overtreder om zelf tot herstel over te gaan, maar dat door de overheid direct de overtreding of de gevolgen ervan ongedaan worden gemaakt. Dit wordt 'acute bestuursdwang' genoemd. Het opleggen van een last onder bestuursdwang en dan met name de uitvoering ervan leveren voor het bevoegd gezag wel financiële risico's op. Aan de ene kant maakt het bevoegd gezag kosten door het uitvoeren van de bestuursdwang (bijvoorbeeld sloopkosten of kosten van de afvoer van gevaarlijke stoffen), waarvan het maar moet afwachten of deze kosten ooit kunnen worden teruggevorderd van de overtreder. Aan de andere kant levert het uitvoeren van bestuursdwang vaak grote schade op voor een bedrijf, bijvoorbeeld als het zijn bedrijfsvoering moet staken, waarvoor het bevoegd gezag aansprakelijk kan worden gesteld als de rechter achteraf het optreden onrechtmatig of buitenproportioneel acht. Dit kan bij grote bedrijven in de miljoenen euro's lopen.

² Bij of krachtens houdt in dat de bevoegdheid ofwel in de wet staat ofwel in de bijbehorende lagere regelgeving.

³ Artikel 5:2, eerste lid onder a van de Algemene wet bestuursrecht

De zwaarste bestuurlijke sanctie bestaat uit het *intrekken van de vergunning*, ook hier na het stellen van een termijn aan de overtreder. Deze sanctie is zo zwaar, omdat het intrekken van de vergunning betekent dat de activiteiten van het bedrijf niet meer mogen worden uitgeoefend. Pas als er opnieuw een vergunning is verleend, kan het bedrijf zijn activiteiten weer uitoefenen. Dit is echter een procedure die maanden in beslag kan nemen.

De algemene doelstelling van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) in het kader van externe veiligheid en risico's is het beschermen van mens en milieu tegen maatschappelijk onaanvaardbaar geachte milieu- en gezondheidsrisico's. De minister⁴ is verantwoordelijk voor de integrale kaderstelling rond activiteiten die risico's kunnen veroorzaken voor mens en milieu. Daarmee is de minister van I&M verantwoordelijk voor de inrichting en goede werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor risicovolle bedrijven. De minister is daarmee weliswaar verantwoordelijk voor het functioneren van dit VTH-stelsel, echter niet voor de uitvoering van deze VTH-taken. Deze taken zijn immers in medebewind⁵ neergelegd bij provincies en gemeenten.

Het Brzo is onderdeel uit van het VTH-stelsel. De minister van I&M is samen met de minister van SZW en de minister van Veiligheid en Justitie stelselverantwoordelijk voor het gehele Brzo-stelsel. Stelselverantwoordelijkheid houdt in dat de minister van I&M verantwoordelijk is voor de juiste implementatie van de Seveso-richtlijn, het toedelen van taken en bevoegdheden, het vaststellen van kaders (inhoudelijk en organisatorisch), opstellen van duidelijke, uitvoerbare en handhaafbare regels en de zorg voor goede randvoorwaarden (kennisinfrastructuur, financiering).

Namens de minister houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (interbestuurlijk) toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door de provincies. Als de provincie een wettelijke taak, zoals vergunningverlening, toezicht of handhaving, niet naar behoren uitvoert, heeft de minister de mogelijkheid om in te grijpen. De ILT adviseert ook over vergunningaanvragen en voert incidentenonderzoeken en thematische onderzoeken uit in het kader van beleidsevaluatie en monitoring. De activiteiten van de ILT genereren hiermee informatie die de minister kan gebruiken voor eventuele bijstelling van beleid (OvV, 2013b, p.64).

2.3 Interbestuurlijk toezicht binnen de rechtsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze term verbindt twee begrippen met elkaar: eenheidsstaat en decentralisatie (Engels e.a., 2013, p.12). Kenmerkend van deze eenheidsstaat is:

1. dat hogere rechtsregels boven de lagere regelgeving gaan;
2. dat de decentrale overheden beschikken over een open huishouding, waarin de centrale overheid in het algemeen belang met (de)centralisatie kan interveniëren;
3. dat via de figuur van medebewind het rijk in het algemeen belang de uitvoering van hogere regelgeving kan vorderen van de decentrale overheden; en
4. waarin het hogere bestuursorgaan toezicht uitoefent op de lagere.

Met het begrip decentralisatie wordt bedoeld aan te geven dat naast de centrale overheid ook andere publieke organen en lagere overheden bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen uitoefenen. De centrale overheid kan daarbij kiezen voor twee vormen van decentralisatie: autonomie en medebewind (Belinfante, 2012, p.308).

Autonomie houdt in dat aan de besturen van de lagere rechtsgemeenschappen de bevoegdheid tot regeling en het bestuur van de 'huishouding' van provincie of gemeente wordt overgelaten, zoals artikel 124, eerste lid van de Grondwet het uitdrukt. Hiermee krijgen de besturen van gemeenten en

⁴ In het huidige Kabinet zijn de milieutaken (inclusief Brzo) neergelegd bij de staatssecretaris. Overal waar 'minister' staat kan daarom ook staatssecretaris worden gelezen.

⁵ Zie paragraaf 2.3

provincies op een bepaald terrein een autonome en algemene wetgevende en bestuurlijke bevoegdheid. In het tweede lid van artikel 124 van de Grondwet wordt *medebewind* geregeld. Bij medebewind kan een hoger orgaan bij of krachtens de wet een lager orgaan verplichten tot medewerking aan de uitvoering van die hogere regeling. Ook hier gaat het om zowel bestuurlijke als wetgevende daden.

De decentralisatiegedachte leidt tot spreiding van wetgevende en bestuurlijke bevoegdheid over verschillende bestuursorganen. Naast de voordelen van een efficiënte taakverdeling en een bestuur dichtbij de burger, brengt decentralisatie ook potentiële nadelen met zich mee. De nationale gemeenschap is één rechtsorde en één belangengemeenschap. Het risico bestaat dat organen van lagere overheden allerlei regels uitvaardigen en bestuurlijke besluiten nemen die hogere regelgeving doorkruisen of de belangen van het Rijk frustreren. Om dit gevaar tegen te gaan is in de Grondwet voorzien in het houden van toezicht door organen van hogere bestuursorganen op die van lagere overheden, het interbestuurlijk toezicht (Belinfante, 2012, p.311).

In artikel 132 van de Grondwet worden drie soorten toezicht van hogere op lagere overheden onderscheiden. Hiermee geeft de Grondwet de grondslag om in nadere wetgeving de verschillende soorten toezicht nader uit te werken en te preciseren. Voor gemeenten en provincies gebeurt dat over het algemeen in de Gemeentewet, respectievelijk de Provinciewet.

Preventief toezicht is de meest strikte vorm van toezicht, waarbij voor bepaalde besluiten van lagere overheden de goedkeuring wordt vereist van een hogere overheid. Omdat dit een inbreuk is op de zelfstandigheid van een lager bestuursorgaan, wordt deze goedkeuring vooraf slechts in een aantal gevallen in de wet voorgeschreven.

De instrumenten die in het kader van interbestuurlijk toezicht (*repressief toezicht*) ook kunnen worden toegepast zijn de mogelijkheid van vernietiging van besluiten van lagere overheden wegens strijdigheid van die besluiten met het algemeen belang en het treffen van voorzieningen door een hoger orgaan bij het grovelijk verwaarlozen van de medebewindstaken door de organen van de lagere overheid. Deze vorm van toezicht wordt ook wel 'in de plaats treden' genoemd. Later in deze scriptie zal nader worden ingegaan op interbestuurlijk toezicht (hoofdstuk 3) en de wijze van toepassen ervan (hoofdstuk 5).

3. Interbestuurlijk toezicht in het licht van Hemerijck

Het doel van dit hoofdstuk is om te komen tot een kader om het systeem van interbestuurlijk toezicht en het gewenste nieuwe instrumentarium te beoordelen. Daartoe wordt eerst ingegaan om de vier kernvragen van beleid van Hemerijck, die hij in 2002 heeft geformuleerd in de bundel "Vragen over beleid. Perspectieven op waardering", waarmee inzicht wordt gegeven welke vragen bij een dergelijke beoordeling dienen te worden gesteld. Vervolgens wordt inzicht gegeven welke principes of criteria in de literatuur worden gebruikt in het kader van de beoordeling van toezicht, toezichtarrangementen en interbestuurlijk toezicht. Aan het eind van dit hoofdstuk worden hieruit conclusies getrokken en wordt een toetsingskader opgesteld, waarmee het stelsel van interbestuurlijk toezicht zal worden beoordeeld.

3.1 Vier beleidsvragen van Hemerijck

Hoe kan worden beoordeeld of sprake is van succesvol beleid? Het feit dat in het openbaar bestuur meer logica's en rationaliteiten richting geven aan het handelen van diverse partijen en neerslaan in uiteenlopend beleid en regels, heeft ook gevolgen voor de wijze van beoordelen van beleid (Bekkers, 2007, p. 312). Volgens Hemerijck is het hierbij van belang niet alleen te kijken naar de mate waarin de doeleinden aan de inputkant en beleidsprestaties aan de outputkant worden gerealiseerd, maar ook of de gekozen beleidsdoelen, -instrumenten en processen passen of ingepast kunnen worden in de maatschappelijke omgeving en politieke content. Daarom moet de beoordeling van beleid vanuit twee benaderingen worden aangevlogen (Hemerijck, 2002, p. 34).

Om te kunnen beoordelen of en hoe een bepaald beleidsprobleem moet worden aangepakt, kan gebruik worden gemaakt van twee logica's, de logica van consequentie en de logica van gepastheid. De logica van consequentie richt zich met name op de vraag wat de te verwachten gevolgen zijn van een bepaald beleidsprogramma in relatie tot de beoogde doelstellingen van het programma. De logica van gepastheid richt zich meer op de vraag of een programma wel past bij het heersende politieke en maatschappelijke klimaat. Wat is haalbaar en aanvaardbaar in de gegeven situatie (Bekkers, 2007, p. 184)?

Naast de twee genoemde logica's wordt door Hemerijck en Ringeling (2003) gesproken van twee perspectieven, die ten grondslag moeten liggen aan de beoordeling van beleid. Het waarderingsperspectief geeft inzicht in de normen en waarden die ten grondslag liggen aan het beleid. Het handelingsperspectief daarentegen richt zich meer op de empirische consequenties van beleid in termen van prestaties.

Door beide perspectieven van beleid, het waarderings- en handelingsperspectief, te verbinden met de twee logica's van consequentie en gepastheid, worden door Hemerijck (2002) de vier kernvragen van beleid onderscheiden: werkt het?, past het?, hoort het?, mag het? (zie figuur 1). Gelegitimeerd beleid moet derhalve voldoen aan vier criteria: het beleid moet doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar.

Perspectieven	Handelingsperspectief	Waarderingsperspectief
Logica		
Logica van consequentie	Werkt het? (Doelmatigheid)	Mag het? (Legaliteit)
Logica van gepastheid	Past het? (Haalbaarheid)	Hoort het? (Legitimiteit)

Figuur 1: vier kernvragen van beleid (Hemerijck e.a. 2003, p. 22)

3.1.1 Werkt het?

Om de 'werkt het?'-vraag te kunnen beantwoorden zijn de factoren van belang die iets zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en instrumentarium. In de visie van Hemerijck is beleid *doeltreffend* indien de implementatie van de gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de beoogde doelstellingen (output) of de beoogde resultaten (outcomes), waarbij ook neveneffecten en synergie met andere maatregelen van belang zijn. Beleid is *doelmatig* wanneer dit gebeurt tegen lage relatieve kosten in verhouding tot de maatschappelijke baten (Hemerijck, 2002, p. 35).

Ook Bressers e.a. (1995, p. 25) maken onderscheid tussen doelbereiking en doeltreffendheid van een beleid. De mate van *doelbereiking* is de mate waarin bepaalde doelstellingen worden bereikt. *Doeltreffendheid* (ook wel effectiviteit genoemd) is de mate waarin een bepaald beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel. Een beleid is slechts effectief voor zover de mate van doelbereiking aan dit beleid te danken is. Naast het gevoerde beleid kunnen ook andere verklaringen voor de mate van doelbereiking gelden, de zogenaamde alternatieve of rivaliserende verklaringen (Bressers e.a, 1995, p. 86). Hierbij speelt de causaliteit een belangrijke rol, het gaat immers om oorzaak-gevolgrelaties tussen het beleid en de beleidseffecten.

Om een bepaald doel te bereiken heeft de overheid een gereedschapskist met beleidsinstrumenten tot haar beschikking, waaruit de meest geschikte mix aan instrumenten kan worden gehaald om een bepaald doel te behalen. In de literatuur zijn vele definities van het begrip beleidsinstrument te vinden. De grootste gemeenschappelijke deler wordt genoemd door Hoogerwerf (2003): "alle zaken die door of namens de overheid worden gebruikt of kunnen worden gebruikt om het bereiken van één of meer beleidsdoelen te bevorderen". Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van metaforen om de drie algemeen aanvaarde vormen van gedragsbeïnvloeding te duiden: de zweep (voorschriften), de peen (prikkel) en de preek (informatieoverdracht) (Van der Doelen, 1993, p. 17).

Van der Doelen (1993, p. 18-19) heeft deze vormen van gedragsbeïnvloeding vertaald in drie typen beleidsinstrumenten: juridische, economische en communicatieve instrumenten. Bij *juridische instrumenten* wordt ervan uitgegaan dat de mens normen en waarden vastlegt in bepaalde geformaliseerde gedragsregels, waarin wordt bepaald wat overheid en burgers moeten doen en laten. Hierdoor ontstaan rechten & plichten en geboden & verboden, waaraan consequenties zijn verbonden bij het niet naleven ervan. Juridische gedragsregels zijn overigens niet alleen neergelegd in wetten en regels, maar bijvoorbeeld ook in (on)geschreven rechtsbeginselen, overeenkomsten en convenanten. Het *economisch instrumentarium* heeft als kenmerk dat de overheid bepaalde voor- en nadelen, die aan bepaalde keuzemogelijkheden zijn verbonden, tracht te wijzigen door de (financiële) consequenties van deze alternatieven te veranderen. Het gaat daarbij niet om het gebieden of verbieden van gedrag (zoals bij het juridische instrumentarium), maar om het beïnvloeden van de kosten en baten van de verschillende keuzemogelijkheden. Voorbeelden van economische instrumenten zijn subsidies, leges en heffingen. Het *communicatieve instrumentarium* heeft tot doel dat de overheid via het overdragen van informatie het gedrag van de burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties wil wijzigen door de kennis of waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen. Dit kan bijvoorbeeld door voorlichting en het verspreiden van andere overheidsinformatie.

Door het beleid kunnen naast de beoogde effecten (doelbereiking) ook niet-beoogde effecten optreden (neveneffecten). Als je vervolgens de positieve effecten afzet tegen de negatieve effecten, kan je iets zeggen over de efficiëntie van een beleid, door Hemerijck de *doelmatigheid* genoemd. Beleid is meer doelmatig als de positieve effecten meer opleveren dan de negatieve effecten. Om inzicht te krijgen in de begrippen *doelmatigheid of efficiëntie* wordt gekeken naar de verhouding tussen kosten en opbrengsten van het beleid. Over het algemeen zal de overheid streven naar een zo doelmatig mogelijk inzet van geld, mensen en middelen. Dat betekent dat de kosten zo laag mogelijk moeten worden gehouden ten opzichte van de baten.

3.1.2 Past het?

De 'past het?'-vraag richt zich op het vraagstuk van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid, met aandacht voor de belangen die in het geding zijn en de macht die actoren hierbij kunnen ontwikkelen. Beleid kan alleen slagen als zoveel mogelijk rekening is gehouden met de belangen, wensen en voorkeuren van de betrokken actoren. Hierbij gaat het niet alleen om de politiek, maar ook om burgers, belangengroepen en lagere overheden. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben daarbij betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Vaak zijn politiek-strategische overwegingen (compromissen) hierbij van groot belang (Hemerijck, 2002, p.38-41).

Hoogerwerf e.a. (1993, p.10) omschrijven acceptatie of aanvaarding van een beleid als een positieve of neutrale opvatting, houding en/of gedraging van een direct of indirect bij het beleid betrokken persoon of groepering ten aanzien van de inhoud van dat beleid. Deze definitie is vergelijkbaar met de definitie van Potman en Bekke (in Hoogerwerf, 1993, p. 10), die acceptatie van beleid omschrijven als de mate waarin bij het beleid betrokken personen en organisaties dat beleid aanvaarden, bereid zijn om conform de inhoud van dat beleid te handelen en ook daadwerkelijk beleidsconform handelen.

Bovengenoemde definities geven aan dat haalbaarheid en acceptatie van beleid tevens inhouden dat organisaties die het beleid aanvaarden daarmee tevens bereid zijn het beleid uit te voeren en conform het beleid te handelen. Daarbij gaat uitvoerbaarheid zowel of 'willen' als 'kunnen'.

Hemerijck (2002, p.39) geeft aan dat de invloed van de 'buitenwereld' (zoals politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties) op drie manieren effect kan hebben op de vorming van beleid en daarmee op de aanvaarding daarvan. Als eerste kan worden geconstateerd dat het vormen van beleid nooit gebeurt vanuit een 'tabula rasa' (onbeschreven blad). De maatschappij, waarin en waarvoor dit beleid wordt gemaakt, is opgebouwd uit diverse bestuurlijke instituties, die altijd het product zijn van eerder gemaakte keuzes. De wijze waarop deze bestuurlijke instituties zijn vormgegeven, heeft invloed op de invulling van het beleid. Zij zullen bovendien altijd proberen het beste trachten te bereiken voor hun eigen organisatie.

In de tweede plaats bepalen de regels van het spel de hoeveelheid en invloed van de verschillende actoren. Spelregels bepalen bijvoorbeeld de toegang tot de belangrijkste besluitvormingsarena's. Beleid is immers meestal het resultaat van strategische interactie tussen meerdere actoren met eigen ideeën over de aard van de beleidsproblemen en de haalbaarheid van verschillende oplossingen.

Als derde en laatste plaats oefenen de spelregels een cruciale invloed uit op de aard en stijl van besluitvorming. Scharpf (in Hemerijck, 2002, p.39) onderscheidt daarbij drie besluitvormingsstijlen: confrontatie, onderhandelend en probleemoplossend. Besluitvorming met behulp van confrontatie werkt het beste bij wanneer de besluitvormende instantie, desnoods met dwang, in staat is zijn mening door te drukken, bijvoorbeeld in geval van een meerderheidsstelsel.

De besluitvormingsstijl van onderhandelen richt zich primair op de individuele belangen van de actoren, waarbij de actoren aangewezen zijn op onderhandelen en probleem oplossen. Deze stijl komt met name naar voren bij een gedeelde besluitvorming, waarbij geen van de actoren een doorslaggevende stem heeft.

Bij de besluitvormingsstijl van probleem oplossen is gebaseerd op de gedachte van een gemeenschappelijk belang. Loyaliteit van actoren speelt hierbij een doorslaggevende rol, maar dit kan moei-

lijk worden afgedwongen en kan gemakkelijk verminderen door ideologische conflicten, wederzijds wantrouwen en onenigheid over de te verdelen kosten en baten.

3.1.3 Mag het?

De 'mag het?'-vraag gaat over de politieke en rechtsstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten, democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de input-kant van het politieke proces. Dit komt tot uitdrukking in de gedachte van de democratische rechtsstaat, die de formele basisstructuur vormt van het politieke systeem. De essentie van de rechtsstaat is dat de overheidsmacht volgens een 'logica van consequentie' gebonden wordt aan het recht. Op deze wijze kan macht gelegitimeerd gezag worden (Hemerijck, 2002, p. 41). Het belangrijkste rechtsbeginsel van een rechtsstaat is immers het legaliteitsbeginsel, dat aangeeft dat de bevoegdheden van de overheid altijd dienen te zijn gebaseerd op een wet.

De vragen naar de juridische legitimering van beleid staan ook centraal in het rationaliteitenmodel van Snellen (1987, in Bekkers, 2007, p.176). In dit rationaliteitenmodel laat Snellen zien dat overheidsbeleid altijd een resultaat is van de strijd tussen vier rationaliteiten: de politieke, juridische, economische en wetenschappelijke rationaliteit. De juridische rationaliteit gaat ervan uit dat overheidsbeleid voldoet aan alle elementen die noodzakelijk zijn om 'vertrouwen in het recht' te funderen. Beleid mag niet in strijd zijn met bestaande wet- en regelgeving. Daarnaast moet vanuit de juridische rationaliteit rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en tegengaan van willekeur. Maar ook dat de uitoefening van macht plaatsvindt aan de hand van de controle van deze macht en het evenwicht der machten.

3.1.4 Hoort het?

De 'hoort het?'-vraag gaat over de (subjectieve) waardering van beleid door burgers, in het bijzonder de mate waarin beleid in de perceptie van burgers aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen. De maatschappelijke aanvaardbaarheid in een democratie kan daarbij van twee kanten worden beschouwd: de procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid.

De procedurele aanvaardbaarheid uit zich in de acceptatie van burgers van beleid dat volgens de algemeen vereiste procedures van democratische besluitvorming, behoorlijk bestuur en openbare verantwoording is vormgegeven. De reikwijdte van rechtsstaat ('mag het?') wordt gevoed en ingeperkt door maatschappelijke normen en waarden. Dwang is slechts aanvaardbaar als de daardoor gehandhaafde normen betrekkelijk algemeen worden aanvaard, ook door degenen die het niet per se eens zijn met de inhoud van de individuele democratische besluiten.

Bij de inhoudelijke aanvaarding van beleid spelen maatschappelijke denkbeelden, opinies, emoties en gevoelens van (on)rechtvaardigheid, (on)veiligheid en (on)toelaatbaarheid een grote rol. Daarbij gaat het inhoudelijke debat over goed of slecht beleid niet alleen over de rol van de overheid, maar evenzeer over de rechten en plichten van burgers. Hierbij heeft de tijdgeest een grote invloed. Na verloop van tijd veranderen de opvattingen over goed en slecht beleid. Dit is een gegeven en niet iets waar de politiek en beleidsmakers veel invloed op hebben (Hemerijck, 2002, p. 44-47).

3.1.5 Kanttekeningen bij de kernvragen van beleid

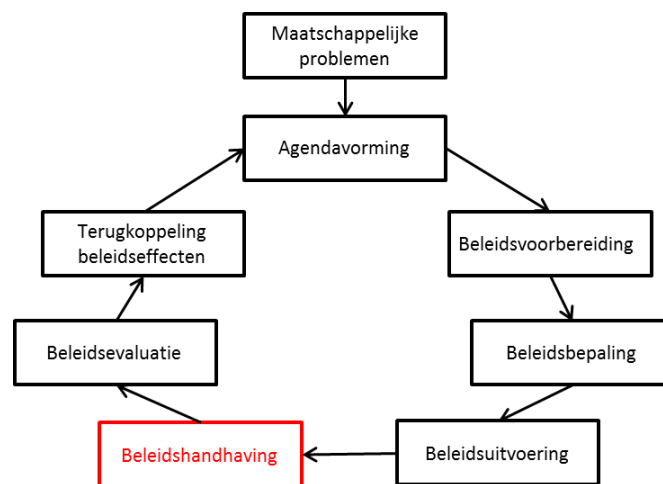
Bij het beantwoorden van deze vraag bij de beoordeling van beleid moet een aantal problemen in ogenschouw worden genomen. Eén van de problemen die hierbij kunnen optreden is dat het vaak moeilijk is om te bepalen of de output en outcomes daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid of in welke mate andere factoren hieraan hebben bijgedragen. Een ander probleem is dat niet altijd alle benodigde informatie ter beschikking is om de resultaten van het beleid te bepalen. Dit betekent dat in de beantwoording van de vraag altijd met een zekere mate van onzekerheid rekening moet worden gehouden of de uitkomsten wel echt betrouwbaar zijn (Hemerijck, 2002, p.34-37).

De vier vragen van beleid laten niet alleen zien dat er veel verschillende oordelen mogelijk zijn over beleid, ze laten ook zien dat de oordelen over beleid voor meerdere uitleg vatbaar kunnen zijn. Tussen de vragen en oordelen bestaan immers spanningen, paradoxen en trade-off's (Bekkers, 2007, p. 314). Het beleid kan bijvoorbeeld effectief zijn, maar in strijd met de wet. Ook kan beleid wellicht op veel steun rekenen vanuit de bevolking, terwijl de oorspronkelijke doelstellingen er niet mee worden gehaald. Daarnaast laten de vier vragen zien dat de oordelen over succes en falen van het beleid niet alleen zijn gebaseerd op het afwegen van verschillende waarden, maar ook op gebrekkige of onvoldedige informatie. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het oordeel dat wordt gegeven over beleid altijd vatbaar blijft voor discussie.

3.2 De vele gezichten van toezicht

Als gesproken wordt van 'toezicht', kan dan ook gesproken worden van beleid? Een klassieke definitie van beleid is het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdvolgorde (Hoogerwerf in Bekkers, 2007, p. 21). Een iets andere invulling aan het begrip beleid kan worden ontleent aan Bovens (in Bekkers, 2007, p.21), die beleid omschrijft als de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Beleid geeft daarmee invulling aan de manier waarop de overheid bepaalde gewenste ontwikkelingen binnen de maatschappij beoogt te beïnvloeden. Het begrip beleid kan daarbij zowel betrekking hebben op de inhoud als op het proces.

Een beleidsproces omvat een geheel van gebeurtenissen omtrent een beleid (Hoogerwerf, in Bressers e.a., 1993, p.230). Dit proces omvat meerdere deelprocessen, zoals agendavorming, het voorbereiden (of ontwerpen) of ontwerpen, het bepalen, uitvoeren, handhaven, evalueren en bijsturen van beleid. Zij vormen samen de beleidscyclus (zie figuur 2). Toezicht en handhaving maken deel uit van deze beleidscyclus. Beleid moet immers ook worden nageleefd om de doelstellingen te kunnen bereiken. Hierbij spelen toezicht en handhaving een belangrijke rol.



Figuur 2: de beleidscyclus (Bekkers, 2007, p.61)

Maar toezicht kan ook als zodanig onderwerp zijn van beleid, waarvoor de gehele beleidscyclus kan worden doorlopen. De overheid heeft immers ook als doelstelling dat toezicht en handhaving goed worden georganiseerd en effectief en efficiënt worden ingezet, zodat de daarmee beoogde doelen en effecten worden bereikt. In de beleidscyclus van toezicht kan het deelproces 'beleids handhaving' (zie figuur 2) worden vertaald als interbestuurlijk toezicht. Binnen dit deelproces wordt immers toezicht en handhaving ingezet bij het niet naleven van het beleid, dus bij het onvoldoende of niet inzetten van het beschikbare toezichtinstrumentarium. Uiteraard kan ook op interbestuurlijk toezicht de beleidscyclus worden toegepast, hetgeen in de navolgende hoofdstukken ook duidelijk zal worden.

3.2.1 Wat is toezicht?

Het begrip 'toezicht' is voor veel mensen bekend, maar over wat precies de definitie is van dit begrip zijn verschillende interpretaties te vinden. In de wet is geen definitie van 'toezicht' te vinden, hoewel het begrip 'toezichthouder' in de Algemene wet bestuursrecht wel wordt genoemd. In 'De kaderstellende visie op toezicht' (Min. BZK, 2001) wordt door het kabinet daarom aangesloten bij de definitie van de Algemene Rekenkamer (1998), die sindsdien een breed draagvlak heeft en veelvuldig in publicaties wordt gebruikt.

Deze definitie luidt: "Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."

In deze definitie zijn drie kernactiviteiten te onderscheiden:

1. informatieverzameling, dat wil zeggen: het door toezichthouders vaststellen van de stand van zaken;
2. oordeelsvorming, dat wil zeggen: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen of normen wordt voldaan;
3. interventies: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen met de aan de toezichthouders ter beschikking gesteld instrumentarium.

Toezicht bevordert de naleving van de regels die door de overheid worden gesteld. Daarnaast levert toezicht informatie over de wijze waarop uitvoerende organisaties (zoals uitvoeringsdiensten of medeoverheden) hun taken uitvoeren, met welke kwaliteit en voor welke prijs. Toezicht informeert tevens de verantwoordelijk minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten die het beleid heeft in de maatschappij. Op basis van deze informatie kan het beleid eventueel worden bijgestuurd. Toezicht ondersteunt hiermee de ministeriële verantwoordelijkheid (Min. BZK, 2005, p.10). Het kabinet gebruikt de term toezicht overigens uitsluitend voor het toezicht dat extern is gericht, dat wil zeggen op organisaties en sectoren *buiten* de eigen ministeriële organisatie. Hierbij kan het gaan op uitvoeringsorganisaties, burgers, bedrijven en medeoverheden (Min. BZK, 2001, p.13).

In de Tweede kaderstellende visie op toezicht (2005) gaat het kabinet in op drie soorten toezicht: nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2013, p.31) voegt daar nog vierde type toezicht aan toe: markttoezicht, hoewel dit type toezicht ook kan worden gezien als een bijzondere vorm van nalevingstoezicht, namelijk toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor het bewaken en bevorderen van marktwerking (Min. BZK, 2005, p.14). Omdat markttoezicht voor deze scriptie niet relevant is, wordt deze vorm van toezicht hier buiten beschouwing gelaten.

Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op de naleving van wet- en regelgeving (Min BZK, 2005, p.14). Hierbij bewaakt de overheid als het ware de grenzen van de kaders (wet- en regelgeving) die zij heeft opgelegd aan burgers, bedrijven en diverse soorten maatschappelijke organisaties. Hierbij hoort ook de overheid zelf, als zij als private partij optreedt.

In de eerder genoemde definitie van toezicht, die in navolging van de Algemene Rekenkamer in deze scriptie zal worden aangehouden, valt ook handhaving, als vorm van interventie, onder deze definitie. In deze zin kan handhaving worden gezien als een onderdeel van nalevingstoezicht.

De Raad voor het openbaar bestuur definieert het begrip handhaving als het door toezicht en toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat algemeen geldende voorschriften worden nageleefd (Raad voor het openbaar bestuur (1998) in Bekkers, 2007, p.275). Handhaving is daarbij een taak die exclusief aan de overheid is opgedragen. De overheid mag immers als enige 'geweld' gebruiken bij de uitvoering van de haar taak (Bovens e.a., 2012, p. 26).

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties op afstand van het rijk (zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's), rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) of stichtingen met een publieke taak) (Min. BZK, 2005, p.15). Deze zelfstandige organisaties voeren in opdracht van het rijk bepaalde publieke taken uit. Ten behoeve van de uitvoering van deze taken worden met deze organisaties afspraken gemaakt, waarop door het rijk toezicht wordt uitgevoerd. Uitgangspunt is dat de zelfstandige organisaties een bepaalde ruimte en verantwoordelijkheid krijgen voor het uitvoeren van hun taak. Binnen de kaders hebben ze de vrijheid om de taak naar eigen inzicht uit te voeren. De minister blijft daarbij verantwoordelijk voor het stellen van de kaders, de prestaties bij de taakuitvoering en voor het stelsel als geheel. Wettelijk⁶ gezien dient de minister tenminste toezicht te houden op de rechtmatige besteding van de aan de organisaties beschikbaar gestelde middelen.

Interbestuurlijk toezicht is het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio's en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden (Bestuurlijke commissie Alders, 2005, p.17). Interbestuurlijk toezicht kan zich richten op de wijze waarop het nalevingstoezicht door het bevoegde bestuursorgaan wordt uitgeoefend, maar ook op andere taken van deze bestuursorganen. Hierbij kan gedacht worden aan financieel toezicht op begrotingen van gemeenten en provincies, toezicht op de rampenbestrijding of aan planologisch toezicht, zoals toezicht op bestemmingsplannen van gemeenten.

Bovengenoemde vormen van toezicht zijn over het algemeen vormen van verticaal toezicht, waarmee de traditionele wijze van toezicht wordt bedoeld: van bovenaf wordt het gedrag beoordeeld en waar nodig gecorrigeerd en gesanctioneerd (Ottow, 2009, p.12). Verticaal toezicht kan worden onderscheiden van horizontaal toezicht, dat de laatste jaren steeds meer in opkomst is. Bij horizontaal toezicht is sprake van een meer horizontale benadering, waarbij samenwerking met de onder toezicht staande wordt gezocht. Deze variant is gebaseerd op vertrouwen dat het uitgangspunt vormt in de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht staande (Ottow in Mein e.a., 2009, p.18). Voorbeelden van dit meer horizontaal gericht toezicht zijn zelfregulering, co-regulering, vormen van systeemtoezicht, convenanten en het stimuleren van compliance (regelnaleving). Hoewel ook binnen horizontaal toezicht interveniëren en corrigeren deel uitmaken van de kernactiviteiten, zal binnen deze vorm van toezicht meer nadruk liggen op vertrouwen en overleg om te komen tot het gewenste eindresultaat.

3.2.2 Toezichtarrangementen

Het doel of motief van het toezicht is richtinggevend aan de inrichting van het toezichtarrangement (Eijlander e.a., 2004). Onder een toezichtarrangement wordt verstaan de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de kernactiviteiten van toezicht, alsmede het stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond toezicht tussen minister, toezichthouder en onder toezicht staanden (Commissie Sint, 2005, p.68).

Er kunnen in de praktijk van het toezicht verschillende doelen van toezicht worden onderscheiden (Eijlander e.a., 2004). De belangrijkste hiervan zijn:

- bewaking van de juiste regeltoepassing (bijv. van milieu- en bouwregelgeving);
- bewaken van de juiste en doelmatige besteding van publieke middelen (bijv. bij arbeidsmarktbeleid en rechtsbijstand);
- bewaken van de kwaliteit van de (semi)publieke dienstverlening (bijv. onderwijs en gezondheidszorg);

⁶ Aan het toezicht op zelfstandige organisaties worden eisen gesteld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (voor zbo's) en in de Comptabiliteitswet (voor rwt's).

- bevorderen en bewaken van marktwerking en mededinging (bijv. telecom en energie);
- bewaken van het vertrouwen en de stabiliteit in een sector of beroepsgroep (bijv. banken);

Naast het doel of motief van het toezicht zijn nog een aantal andere aspecten van belang bij het ontwerpen van een toezichtarrangement. Deze aspecten zijn overigens grotendeels afhankelijk van het doel of motief van het toezicht. Het gaat hierbij om:

- de subjecten van toezicht (op wie wordt toezicht gehouden?);
- de objecten van toezicht (op welke handelingen van de onder toezicht staande wordt toezicht gehouden?);
- de toezichthouder (door wie wordt toezicht gehouden en wat is de positionering van de toezichthouder?);
- de bevoegdheden van de toezichthouder (welke bevoegdheden of instrumenten kan de toezichthouder inzetten jegens de onder toezicht staande?);
- het proces en de methode van toezicht (hoe wordt het toezicht in de praktijk uitgevoerd, welk beleid wordt daarbij toegepast?).

Deze aspecten van het toezichtarrangement zullen dus invulling krijgen afhankelijk van het doel of motief van het toezicht. Een toezichthouder die vooral toezicht houdt op de naleving van normen en regels zal immers in een ander toezichtarrangement functioneren dan een toezichthouder die zich vooral richt op de bevordering van de kwaliteit van publieke dienstverlening. Voor alle toezichtarrangementen geldt overigens wel dat deze dienen te voldoen aan de principes van goed toezicht, die in de volgende paragraaf behandeld zullen worden.

Eijlander e.a. hebben in hun bijdrage (2004) aan het rapport van de Bestuurlijke werkgroep Alders (2005) een analyse- en beoordelingskader ontwikkeld voor de inrichting van toezichtarrangementen. In dit beoordelingskader wordt niet alleen aandacht besteed aan het aspect van ministeriële verantwoordelijkheid, maar tevens aan aspecten zoals de maatschappelijke betekenis en verwachtingen van toezicht en de bestuurlijke verhoudingen, de plaatsbepaling van het toezicht binnen de ontwikkelingen in de sector, de (maatschappelijke) kosten en baten van toezicht en de professionele dimensie bij de uitoefening van toezicht.

Het beoordelingskader voor toezichtarrangementen van Eijlander bestaat uit de volgende criteria:

- een helder en weloverwogen motief voor het toezicht. Het doel moet voldoende concreet en overtuigend zijn en moet aansluiten bij de situatie in de sector en de maatschappelijke vraag.
- helderheid van de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden. De bevoegdheden van de toezichthouder moeten in de wet zijn omschreven en proportioneel zijn in verhouding tot het te bereiken doel. Ook moeten de verhoudingen tussen toezichthouders onderling, de minister en de onder toezicht staanden helder zijn.
- consistentie bij de inrichting en uitvoering van het toezicht. Toezicht zou in vergelijkbare sectoren op vergelijkbare manier moeten worden ingericht en uitgevoerd.
- de juiste verdeling van macht in een groter geheel van 'checks and balances'. Toezicht moet worden gezien als onderdeel van een groter geheel, waarbij ook onder andere het bestuur, de politiek en de rechter een rol hebben. Ook moeten kosten en baten zoveel mogelijk met elkaar in evenwicht zijn.
- onafhankelijkheid van het toezicht. Dit geldt zowel voor de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht staande, als voor de relatie tussen toezichthouder en politiek of bestuurder.
- organisatie en doelmatigheid. In hoeverre kan worden samengewerkt met andere overheidsdiensten? Is de taakverdeling duidelijk en in welke mate dient er gespecialiseerd te worden?
- professionaliteit van het toezicht. Het houden van toezicht is een vak, waarbij steeds voldoende aandacht en ruimte moet zijn voor zowel de expertise als houding en gedrag die nodig is.

3.2.3 Zes principes van goed toezicht

In de Tweede Kaderstellende visie op toezicht (2005), die is opgesteld naar aanleiding van de evaluatie van de Eerste Kaderstellende visie op toezicht uit 2001, introduceert het Kabinet zes principes van goed toezicht, die leidend zijn voor alle soorten van (verticaal) toezicht, maar kunnen variëren per type toezicht. De principes functioneren als een soort kwaliteitscriteria waaraan toezicht zou moeten voldoen, vergelijkbaar met de criteria uit het beoordelingskader van toezichtarrangementen.

De zes principes zijn: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Drie daarvan (onafhankelijk, transparant en professioneel) maakten reeds deel uit van de eerste Kaderstellende visie op toezicht (2001).

- *Selectief*

Selectief heeft betrekking op twee aspecten:

- De mate waarin de overheid zelf zorgt voor het houden van toezicht.

- De vorm en omvang van toezicht op basis van risico's, kosten en baten.

Bij het maken van beleid of het stellen van regels hoort de verantwoordelijkheid voor de naleving ervan. De overheid dient daarbij na te gaan in hoeverre het mogelijk is dat burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te geven voor het handhaven van bepaalde regels. Toezicht hoeft niet immers altijd alleen bij de overheid te liggen, deze kan in zekere mate ook door anderen worden uitgevoerd, waarbij de overheid in ieder geval eindverantwoordelijk is voor het gehele systeem van 'checks and balances'. Dit systeem van checks and balances kan naast toezicht ook bestaan uit bijvoorbeeld vormen van certificering, accreditatie en publieke verantwoording. De overheid kiest binnen dit systeem voor de vorm en omvang van het toezicht de juiste maat, waarbij ook risicomanagement en kosten-batenanalyses worden ingezet. Daarmee kan worden bepaald op welke wijze door goed toezicht de risico's zo klein mogelijk worden gehouden, waarbij de beschikbare capaciteit en middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

- *Slagvaardig*

Slagvaardig toezicht is zacht waar het kan en hard als het moet. Toezichthouders kunnen bedrijven en burgers informeren en stimuleren als de situatie dat toelaat, maar moeten ingrijpen als de situatie dit vereist. Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de toezichthouder over de juiste bevoegdheden en instrumenten beschikt, maar ook dat deze er passend gebruik van maakt. De wijze van ingrijpen en het daarbij te gebruiken instrumentarium dienen daarom per geval te worden bezien

- *Samenwerkend*

Goede samenwerking binnen het toezicht heeft meerdere voordelen. Aan de ene kant wordt de toezichtlast voor bedrijven en instellingen lager wanneer meerdere toezichthouders hun krachten bundelen door informatie-uitwisseling en door hun bedrijfsbezoeken te coördineren of te combineren. Aan de andere kant heeft samenwerking ook voordelen voor de toezichthoudende instanties zelf. Door het uitwisselen van toezichtinformatie, zoals risicoprofielen of keteninformatie, kan gericht en daardoor efficiënter toezicht worden gehouden. Ook kan er signaaltoezicht worden uitgevoerd, waarbij de ene toezichthouder bij zijn eigen bezoek de ogen en oren openhoudt voor de andere toezichthouder. Op deze wijze levert samenwerking voor alle partijen voordeel op.

- *Onafhankelijk*

Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hun materiële onafhankelijkheid komt vooral tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat de toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten het verzamelen van informatie, oordelen en intervenieren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten. De toezichthouder houdt daarbij afstand van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden.

- *Transparant*

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen het resultaat van het toezicht. Hoe meer keuzevrijheid de toezichthouder heeft, hoe sterker de noodzaak van transparantie en uitleg. De toezichtbevindingen worden tevens zoveel mogelijk openbaar gemaakt, waarbij rekening gehouden dient te worden met belangen van de belanghebbenden, zoals vertrouwelijke bedrijfsgegevens, persoonsgegevens en onnodige imagoschade.

- *Professioneel*

Professionalisering van het toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de uitvoeringsorganisatie die toezicht houdt en de beroepsgroep van toezichthouders. De individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer in zijn werk. De professionele uitvoeringsorganisatie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en heeft daardoor een meerwaarde in de samenleving. De beroepsgroep blijft toezicht als vakdiscipline ontwikkelen en zorgt voor opleidingen, uitwisseling en collegiaal leren.

3.3 Interbestuurlijk toezicht nader bekeken

In het hoofdstuk over toezicht is reeds aangegeven dat het begrip ‘interbestuurlijk toezicht’ kan worden gedefinieerd als “het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio’s en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden” (Bestuurlijke commissie Alders, 2005, p.17).

Binnen het domein van het interbestuurlijk toezicht is het van belang onderscheid te maken tussen eerstelijns toezicht en tweedelijns toezicht (Eijlander e.a., 2004). *Eerstelijns toezicht* omvat het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften door burgers en bedrijven. Over het algemeen wordt dit (nalevings)toezicht uitgevoerd door het bevoegd gezag dat belast is met de uitvoering van de wettelijke voorschriften. Zo is het bevoegd gezag dat vergunningen verleent vaak ook het bevoegd gezag dat toezicht houdt op het naleven van de vergunningvoorschriften. Dit is overigens niet altijd het geval, het toezicht op de naleving van vergunningvoorschriften kan bijvoorbeeld uit kwaliteitsoverwegingen ook zijn opgedragen aan een uitvoeringsorganisatie, die geen deel uitmaakt van het bevoegd gezag. Daarbij blijft het bevoegd gezag overigens wel eindverantwoordelijk voor de uitoefening van deze taak.

Tweedelijns toezicht omvat het toezicht op de wijze waarop het nalevingstoezicht door de bevoegde eerstelijns toezichthouder wordt uitgeoefend. Hierbij ziet het ene (hogere) bestuursorgaan toe op het toezichthoudende werk van het andere (lagere) bestuursorgaan. Het oogmerk van tweedelijns toezicht is de bewaking van de kwaliteit van het (primaire) toezichthoudende werk, gelet op de algemene publieke belangen die hiermee gemoeid zijn (Eijlander e.a. 2004).

Tweedelijns toezicht is een vorm van interbestuurlijk toezicht, maar kan daaraan niet gelijk worden gesteld. Op het gebied van milieutoezicht vallen deze begrippen samen, immers de hogere overheid houdt hierbij toezicht op de wijze waarop de lagere overheid het nalevingstoezicht uitvoert bij burgers en bedrijven. Andere vormen van interbestuurlijk toezicht zijn echter niet te kwalificeren als tweedelijns toezicht. Hierbij kan gedacht worden aan het financieel toezicht op de begrotingen van gemeenten en toezicht van de provincies op planologische besluiten van gemeenten (zoals het vaststellen van een bestemmingsplan).

3.3.1 Ontwikkelingen in het Interbestuurlijk toezicht

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 en de Wet dualisering provinciebestuur in 2003 zijn de verhoudingen binnen en tussen de decentrale overheidslagen flink veranderd. Dit had onder andere gevolgen voor de interbestuurlijke verhoudingen en het interbestuurlijk toezicht tussen de bestuursorganen.

In 2005 ondertekenen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Kabinet de Code interbestuurlijke verhoudingen. Een naar eigen zeggen vernieuwend document, waarin de drie bestuurslagen voor de eerste keer hun onderlinge verhoudingen expliciet op papier hebben gezet. Hierbij gaat het niet om inhoudelijke afspraken op verschillende beleidsterreinen, maar om omgangsregels tussen de bestuurslagen. De uitgangspunten die hierbij worden gehanteerd zijn: probleemgericht werken, scherpe verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden.

Eén van de afspraken die in de Code interbestuurlijke verhoudingen wordt gemaakt is een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om het stelsel van verticaal interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en waar mogelijk te verminderen (Min. v. BZK e.a., 2004, p.21).

3.3.2 Stappenplan van de Bestuurlijke werkgroep Alders

Naar aanleiding van de afspraken in de Code interbestuurlijke verhoudingen heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Bestuurlijke werkgroep Alders gevraagd een strategische discussie voor te bereiden over de rol en organisatie van interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Doelen zijn onder meer vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht, het beperken van de toezichtlast door het extensiveren van het interbestuurlijk toezicht en door de toezichtarrangementen doelmatiger te organiseren (Bestuurlijke werkgroep Alders, 2005, p.13).

In december 2005 verschijnt het rapport: *Interbestuurlijk toezicht herijkt. Toe aan nieuw zicht op overheden*. Het rapport is zeer kritisch over het stelsel en de werking van interbestuurlijk toezicht. De werkgroep geeft aan dat interbestuurlijke toezichtarrangementen vaak te complex zijn en slecht onderling zijn afgestemd. Een ander probleem is dat de nadruk van interbestuurlijk toezicht teveel ligt op de verticale kolom (controleren en afrekenen) en te weinig rekening wordt gehouden met de eigen democratische verantwoordingsprocessen binnen overheidslagen en de mogelijkheden van horizontale verantwoording binnen de eigen organisatie en via bijvoorbeeld benchmarking (Bestuurlijke werkgroep Alders, 2005, p.21).

De kern van het rapport van de bestuurlijke werkgroep Alders is een stappenplan, waarmee de bestaande interbestuurlijke toezichtarrangementen kunnen worden doorgelicht en waaraan nieuwe interbestuurlijke toezichtarrangementen kunnen worden getoetst (Bestuurlijke werkgroep Alders, 2005, p. 35 ev.).

Samengevat houdt het stappenplan het volgende in:

- *Stap 0: Stel beleid en wet- en regelgeving gestroomlijnd en eenvoudig op.*

(Interbestuurlijk) toezicht is onderdeel van een breder besturingssysteem. Indien 'aan de voorkant' zaken slechte en ingewikkeld worden neergelegd in wet- en regelgeving, zal dit 'aan de achterkant' bij het toezicht zeker problemen opleveren. In de wet- en regelgeving dienst in ieder geval scherp te worden geregeld welk doel met interbestuurlijk toezicht wordt nagestreefd, welke belangen worden geborgd, hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld en welke instrumenten daarbij kunnen worden ingezet.

- *Stap 1: Ga na of de basisinstrumenten in het interbestuurlijk toezicht voldoende zijn.*

Het basisinstrumentarium of generiek instrumentarium, dat is neergelegd in de wetgeving bestaat uit twee instrumenten: een besluit tot vernietiging en een besluit tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

- *Stap 2: Expliciteer het motief voor de inzet van specifiek interbestuurlijk toezicht.*

De regeling van aanvullend ofwel specifiek instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht vereist een nadere motivering, met daarbij aangetekend dat alleen de volgende motieven legitiem zijn:

- het bewaken van een hoger belang (vanuit internationale verplichtingen, rijksbelang of algemeen (landsdekkend) belang van de burger), zoals volksgezondheid of veiligheid;
- het voorkómen van afwentelgedrag op andere overheden;
- het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengeling en vermijden van conflict van belangen tussen overheden.

- *Stap 3a: Houdt rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies en de betekenis van dualisering en rekenkamers.*

Kunnen de eigen verantwoordingsmechanismen geheel of gedeeltelijk in de plaats komen van specifiek interbestuurlijk toezicht?

- *Stap 3b: Zoek andere instrumenten die geheel of gedeeltelijk in de plaats kunnen komen van de behoefte aan specifiek interbestuurlijk toezicht.*

Hierbij kan het gaan om prestatieafspraken, die worden neergelegd in convenanten of overeenkomsten, of om horizontale verantwoording, kwaliteitszorg, interne controle, etc.

- *Stap 4a: gebruik de onderstaande leidende principes wanneer een specifieke (aanvullende) regeling van interbestuurlijk toezicht in sectorale wetgeving toch het meest aangewezen is.*

Hierbij komt de vraag aan de orde op welke wijze het interbestuurlijk toezicht wordt ingericht, georganiseerd en uitgeoefend. De leidende principes zijn:

- (verticaal) interbestuurlijk toezicht wordt beperkt, indien horizontale verantwoording en kwaliteitszorg adequaat geregeld zijn;
- informatieverzameling en de beoordeling daarvan vinden plaats door een onafhankelijke, toezichthoudende instantie (de signalerende toezichthouder), de interventiebevoegdheden liggen altijd bij een bestuursorgaan (de interveniërende toezichthouder);
- als er meerdere toezichthoudende instanties in beeld zijn, zullen deze zoveel mogelijk moeten komen tot een gebundelde, interbestuurlijk functionerende organisatie, die informatie kan verzamelen en beoordelen. Het gaat hierbij om een signalerende, professionele toezichthouder, die voor meerdere overheden diensten verricht;
- een lagere overheid heeft te maken met één interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezicht houdende hogere overheid;
- het interveniërende bestuursorgaan moet in staat zijn de afweging om te interveniëren op bredere gronden te maken. Naast de toezichtbevindingen gaat het bij deze afweging tevens om bestuurlijke verhoudingen, het politieke landschap en de relatie met andere beleidsterreinen.

Bij deze stap 4a moeten ook nog een tweetal keuzes worden gemaakt om het gewenste specifiek (aanvullend) toezicht mogelijk te maken:

- op welk niveau kan de informatieverzameling en beoordeling het beste plaatsvinden: op landelijk of op regionaal/provinciaal niveau. Criteria hierbij zijn: de bestaande voorzieningen, effectiviteit en efficiency, beschikbare deskundigheid, kritische massa, het belang van uniformiteit per beleidsdomein en de samenhang met andere taken.

- bij welk bestuursorgaan komen de interveniërende bevoegdheden te liggen: de minister, de CdK of Gedeputeerde Staten. Leidraad is hierbij: “decentraal wat kan, centraal wat moet”. Criteria die hierbij een rol spelen zijn: de belangen van het interbestuurlijk toezicht en hoe deze geborgd kunnen worden, de nabijheid en de gezagspositie van het interveniërend bestuursorgaan en de schaalgrootte en het aantal interventies dat mogelijk noodzakelijk is (vgl. kritische massa).

- *Stap 4b: Voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht gelden daarnaast nog de volgende leidende principes:*

- informatieverzameling en beoordeling dienen éénmalig plaats te vinden. Er dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van informatie die in het kader van andere arrangementen verzameld is;
- de beoordeling van de signalerend toezichthouder beperkt zich tot een technisch, professioneel oordeel (wat is geconstateerd en hoe verhoudt zich dat tot de normen en regels);
- aan een interventie van een bestuursorgaan gaat een bestuurlijk oordeel vooraf;
- de interbestuurlijk toezichthouder zorgt ook voor een terugkoppeling naar de beleid- en wet- en regelgeving makende bestuursorganen, zodat hierin verbeteringen kunnen worden aangebracht;
- indien de provincie belast is met de verantwoordelijkheid voor de interventies, kan het vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid gewenst zijn dat de provincie aan de minister rapporteert over de uitoefening van de toezichtstaak.

- *Stap 5: Regel het toezicht praktisch, volgens onderstaande punten.*

Hierbij gaat het om een aantal praktische punten die bij de uitoefening van het toezicht zowel voor de toezichthouder, als voor de onder toezicht staande van belang is:

- ontwikkel toezichtbeleid en/of protocollen, zodat betrokken partijen weten wat er van hen wordt verwacht;
- richt dit beleid en/of de protocollen in op basis van o.a. risicoanalyse en steekproeven;
- adviseer de onder toezicht staande, bijv. aan de hand van ‘best practices’;
- zorg voor een goede terugkoppeling naar beleid en wetgeving;
- zorg ervoor dat de verzamelde toezichtinformatie op meerdere niveaus bruikbaar is;
- laat toezichthoudende diensten zich jaarlijks verantwoorden over de gemaakte keuzes en de resultaten van het toezicht (informatievergaring en beoordeling).

3.3.3 Uitgangspunten van de Commissie Oosting

Op basis van het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders heeft de Commissie Oosting de opdracht gekregen om de doorlichting van 13 interbestuurlijke toezichtarrangementen, waarbij specifiek interbestuurlijk aan de orde is, te begeleiden⁷. Vervolgens heeft de Commissie Oosting deze doorlichtingen beoordeeld, waarna deze aanbevelingen heeft gedaan om het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en meer transparant te maken (Commissie Oosting, 2007, p. 17).

De Commissie komt tot de conclusie dat veel specifieke interbestuurlijk toezichtarrangementen kunnen worden afgeschaft (Commissie Oosting, 2007, p. 53-55). Dit is onder andere een consequentie van de dualisering en de interbestuurlijke verhoudingen die daardoor zijn ontstaan. In het dualistische regime is de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging ingrijpend veranderd, waarbij horizontale verantwoording en kwaliteitsborging meer centraal zijn komen te staan. Ook het belang van eigen verantwoordelijkheid en wederzijds vertrouwen, zoals onder andere neergelegd in de Code Interbestuurlijke verhoudingen (2004) dragen bij aan de veranderende kijk op interbestuurlijk toezicht.

⁷ De doorlichting zelf is uitgevoerd door de departementen zelf en de provincies (in hun rol als toezichthouder), begeleid door het Interprovinciaal Overleg (IPO).

In het interbestuurlijk toezicht is volgens de Commissie de balans te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid door het Rijk en is het oog verloren dat gemeenten en provincies een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van hun medebewindstaken. Deze onevenwichtigheid komt onder andere tot uitdrukking in de vele specifieke toezichtarrangementen, waarmee in feite wordt ingegrepen in de vrijheid van handelen van de lagere overheden. Dit is een belangrijke reden voor het verminderen van deze specifieke instrumenten. Uitgangspunt daarbij is dat alleen generieke instrumenten worden ingezet, waarbij slechts in bijzondere gevallen specifiek instrumentarium kan worden ingezet.

De Commissie benoemt daarbij drie bijzondere gevallen, waarbij zij van mening is dat specifiek instrumentarium gerechtvaardigd is (Commissie Oosting, 2007, p. 71):

- Inpassing functioneel bestuur. Hierbij gaat het om het toezicht op de waterschappen. De taakvervulling van de waterschappen is een vorm van functioneel bestuur, die dient te worden ingepast in het algemeen provinciaal beleid, hetgeen een daarop gericht specifiek toezichtarrangement rechtvaardigt.

- In het geval van 'uitvoeringsvervloechting'. Daarmee wordt de situatie bedoeld, waarin een hogere overheid een eigen wettelijke verantwoordelijkheid heeft in de uitvoering, waarvan zij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijv. in geval van de Veiligheidsregio's). In deze gevallen moet de mogelijkheid bestaan om met een specifiek toezichtinstrument de kwaliteit van de decentrale uitvoeringsorganisatie te beïnvloeden.

- Handhaving. Indien een lagere overheid tekort schiet in het handhaven van een wettelijk voorschrift, kan een specifiek toezichtinstrument noodzakelijk zijn om deze overheid ertoe te dwingen alsnog tot handhaving over te gaan. Dit toezichtinstrument is er daarbij op gericht om bij het nalatige bestuursorgaan een (dwingend) verzoek in te dienen om over te gaan tot handhaving.

In navolging van de Bestuurlijke werkgroep Alders (2005) en de Kaderstellende Visie op Toezicht (2001) geeft de Commissie een aantal uitgangspunten, die in acht moeten worden genomen bij het inrichten van het (generiek én specifiek) interbestuurlijk toezicht (Commissie Oosting, 2007, p.66-68).

- *Nabijheid*

Belangrijk uitgangspunt is dat het interbestuurlijk toezicht in beginsel wordt uitgevoerd door de naast-hoger gelegen bestuurslaag. Voor zover het gaat om toezicht op gemeenten hebben de provincies beter zicht op de taakuitoefening door de gemeenten dan het Rijk. Het overslaan van de meest nabij gelegen bestuurslaag als toezichthouder is alleen aanvaardbaar indien voldoende aannemelijk is dat de invloedsuitoefening door de meest nabij gelegen bestuurslaag niet tot het gewenste effect kan leiden, bijvoorbeeld omdat de betreffende bestuurslaag geen enkele taak heeft op het betreffende terrein en daardoor de benodigde expertise mist.

- *Enkelvoudigheid*

Een ander belangrijk uitgangspunt voor de vormgeving van interbestuurlijk toezicht is dat in beginsel slechts één bestuurslaag toezicht houdt op de taakuitvoering op een bepaald beleidsterrein. 'Dubbel' toezicht is volgens de Commissie onwenselijk omdat dit ten koste kan gaan van de slagvaardigheid van het verantwoordelijk bestuur en kan leiden tot onnodige toezichtlasten voor de betreffende overheden.

- *Samenwerking*

Indien er voldoende rechtvaardiging is voor het maken van een uitzondering op het principe van enkelvoudigheid, zodat er toch sprake is van meer dan één toezichthouder op een bepaald terrein, dan zullen deze toezichthouders goed met elkaar dienen samen te werken. In dat bijzondere geval dienen de Rijks- en provinciale toezichthouders hun toezichtactiviteiten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en informatie zoveel mogelijk gebundeld te verzamelen.

- *Selectiviteit*

Decentrale overheden dienen onder een zo licht mogelijk toezichtregime te staan. Bij geconstateerde gebreken kan het toezicht worden aangescherpt. Indien noodzakelijk kan, indien er signalen zijn dat de gebreken op meerdere beleidsterreinen voorkomen, het betreffende bestuursorgaan onder bedrijfsterrein overstijgend, verscherpt toezicht komen te staan. Selectief, gedifferentieerd toezicht kan op deze manier bijdragen aan vermindering van de toezichtlast.

- *Proportionaliteit*

De toezichtlast kan ook worden beperkt door proportionaliteit in de toepassing van de toezichtbevoegdheden. De toezichthouder dient voor het beoogde doel altijd het lichtst mogelijke instrument in te zetten. Dit geldt zowel voor het gebruik van het toezichtinstrumentarium als voor de benodigde informatievergaring bij het onder toezicht staande bestuursorgaan.

- *Clausulering*

In het geval van specifiek interbestuurlijk toezicht moet in de betreffende regelgeving zo duidelijk mogelijk worden aangegeven welke belangen via dit toezicht worden geborgd en onder welke omstandigheden de toezichthouder van zijn bevoegdheden gebruik mag maken. Een geheel ongeclausuleerde bevoegdheid is onwenselijk vanuit het principe van transparant toezicht en vertoont spanning met de grondwettelijk gewaarborgde positie van de decentrale overheden. Specifiek interbestuurlijk toezicht betekent immers een inbreuk op de vrijheid die een decentrale overheid heeft in het kader van medebewind.

Voor generiek toezicht geldt dit beginsel overigens ook, hoewel de aard van het instrumentarium meer ruimte geeft aan de toezichthouder. Toch mag van deze toezichthouder worden verwacht dat hij het interbestuurlijk toezichtbeleid zoveel mogelijk vastlegt in beleid, om te voorkomen dat de inbreuk op de decentrale verantwoordelijkheden verder gaat dan noodzakelijk.

3.4 Conclusie: criteria van goed interbestuurlijk toezicht

Zoals hiervoor beschreven zijn de afgelopen jaren drie sets van criteria ontwikkeld, waarbij is aangegeven welke criteria van belang zijn om tot goed toezicht en interbestuurlijk toezicht te komen. Kijkend naar deze drie sets van criteria kan worden geconcludeerd dat een aantal criteria een rode lijn vormt waaruit kan worden geconcludeerd dat deze criteria voor het (interbestuurlijk) toezicht van groot belang zijn. Deze criteria zullen in het vervolg van deze scriptie daarom als richtsnoer worden gebruikt bij de beoordeling van het (interbestuurlijk) toezicht.

- *Proportionaliteit*

Het proportionaliteitsbeginsel (ook wel evenredigheidsbeginsel genoemd) is een algemeen rechtsbeginsel, dat is gecodificeerd in artikel 3:4 lid van de Algemene wet bestuursrecht. In dit artikel staat dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Ook op het gebied van toezicht is de proportionaliteit gecodificeerd in de wet. Artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht zegt: "Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is".

In dit beginsel zijn drie elementen met elkaar verenigd (Nieuwenhuis e.a., 2005, p.11):

- Is de gekozen maatregel wel geschikt om het doel te bereiken?
- Is er geen verdergaande maatregel waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt?
- Staat de zwaarte van het ingrijpen in een 'billijke' verhouding tot het gewicht van het met het ingrijpen te dienen doel?

Nieuwenhuis geeft een uitgebreidere omschrijving van het evenredigheidsbeginsel: er dient bij elk overheidsoptreden sprake te zijn van een evenwichtige en beargumenteerde keuze, zowel met betrekking tot de doeleinden die de overheid nastreeft, als met de middelen die de overheid kiest om die doeleinden te bereiken (Nieuwenhuis e.a., 2005, p. 128).

Dat betekent dat proportionaliteit op vele momenten in het toezicht een rol speelt. Bij het ophalen van informatie, de inzet van toezichtinstrumentarium, de intensiteit van het toezicht en de zwaarte van de opgelegde sanctie.

In de zes principes van goed toezicht (zie paragraaf 3.2.3) wordt dit principe aangeduid als 'slagvaardig' toezicht. Hiermee wordt bedoeld dat passend gebruik wordt gemaakt van de interventie-instrumenten die een toezichthouder tot zijn beschikking heeft: "zacht waar het kan, hard waar het moet", met andere woorden het handelen van de toezichthouder moet in verhouding staan tot het doel dat hij ermee wil bereiken.

De Commissie Oosting (zie paragraaf 3.3.3) gebruikt het criterium 'selectiviteit' vergelijkbaar aan het begrip proportionaliteit. De Commissie geeft aan bij dit criterium dat bij toezicht in principe een zo licht mogelijk toezichtregime wordt toegepast. Bij geconstateerde onregelmatigheden kan worden overgeschakeld naar verscherpt toezicht, dus een zwaarder toezichtregime. Ook hier staat de inzet van instrumenten in verhouding tot de doelen die ermee worden gediend. De Commissie Oosting gaat daarbij nog een stap verder en geeft in haar advies aan dat in beleid of regelgeving zo duidelijk mogelijk moet worden aangegeven welke belangen met het toezicht worden geborgd en onder welke omstandigheden de toezichthouder gebruik mag maken van zijn bevoegdheden (Commissie Oosting, 2007, p.69). Hiermee geeft de Commissie in feite aan dat de proportionaliteit inhoudelijk moet worden neergelegd in beleid of regelgeving, om hiermee een ongeclausuleerde toepassing van het toezichtinstrumentarium te voorkomen.

- *Onafhankelijkheid*

Een belangrijk principe van goed toezicht is dat dit onafhankelijk gebeurt. Dat wil zeggen onafhankelijk van de onder toezicht staande partijen én onafhankelijk van de politiek. Dat betekent in het eerste geval dat de toezichthouder op geen enkele wijze gelieerd mag zijn aan de onder toezicht staande partij. Onafhankelijkheid in politieke zin wordt noodzakelijk geacht ter voorkoming van een te grote politieke druk op een toezichthouder (Ottow, 2010, p.79). Dit is bijvoorbeeld het geval bij het uitoefenen van invloed op de agendavorming van de toezichthouder of op de door hem gemaakte keuzes. Hierdoor ontstaan risico's voor inconsistent beleid (hetgeen in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling) of indirecte invloed van bepaalde maatschappelijke belangengroeperingen.

Overigens kan in de politieke onafhankelijk wel enige strijd gezien worden met de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de minister eindverantwoordelijkheid heeft voor het beleid en de toezichthouder daarvoor de nodige aanwijzingen moet kunnen geven. Ook in het interbestuurlijk toezicht kan bij de minister de rol van toezichthouder op de provincies zich vermengen met de politieke rol van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij onduidelijk kan zijn vanuit welk motief het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium wordt ingezet.

- *Professionaliteit*

Professioneel toezicht is een weergave van de wijze waarop de toezichthouder en de uitvoeringsorganisatie die toezicht houdt hun werk uitvoeren. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in de professionaliteit van de toezichthouder als individu en de professionaliteit van de uitvoeringsorganisatie waarbinnen deze toezichthouder zijn werk doet.

De toezichthouder zelf dient voldoende kennis, ervaring en vaardigheden te hebben om zijn taak uit te voeren, maar tevens de beschikking te hebben over het juiste instrumentarium en voldoende bevoegdheden. Op veel vakgebieden dienen de toezichthouders te voldoen aan kwaliteitseisen die gezamenlijk zijn opgesteld door de betreffende bevoegde gezagen. Voor Brzo-inspecteurs is bijvoorbeeld een uitgebreide set kwaliteitscriteria vastgesteld, die zich richt op opleiding, werkervaring, kennis en frequentie (aantal inspecties per jaar) [www.brzoplus.nl]. De bevoegdheden van de toezichthouders zijn vastgelegd in de wet en lopen uiteen van het opvragen van informatie tot het betreden van bedrijven en verzegelen van machines.

Om de toezichthouder goed de toezichttaken te kunnen laten uitvoeren, is het ook belangrijk dat de uitvoeringsorganisatie professioneel kan werken. Dat betekent dat de taken en bevoegdheden duidelijk moeten zijn vastgelegd, dat instrumenten helder zijn en dat er voldoende geld, mensen en middelen beschikbaar zijn om de taak uit te voeren.

- *Samenwerking*

Het houden van toezicht vergt tijd, geld en energie van zowel de toezichthoudende organisaties als van degenen (zoals bedrijven en overheden) die onder toezicht staan. Zij dienen immers de toezichthouders op verschillende manieren te faciliteren om het toezicht mogelijk te maken. Een belangrijke voorwaarde voor goed toezicht is daarom dat binnen het toezicht goed wordt samengewerkt tussen de verschillende toezichthouders. Een goede samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen kan op meerdere manieren kostenbesparing opleveren voor de overheid en de maatschappij. Op basis van het onderzoek dat de gemeenschappelijke rijksinspecties hebben uitgevoerd naar samenwerking wordt geconcludeerd dat een goede samenwerking tussen overheden kan zorgen voor een vermindering van de toezichtlast voor bedrijf én overheid (Andere Overheid, 2005, p.5).

Voor het bedrijfsleven betekent een goede samenwerking onder andere dat er gericht toezicht kan worden gehouden en dat strijdige regels sneller worden opgespoord. Voor de overheid zorgt een goede samenwerking tussen inspectiediensten voor minder toezichtlast door het beter plannen van gezamenlijke bedrijfsbezoeken, het uitvoeren van signaaltoezicht van de ene inspectie voor de ander en het uitwisselen van risicoprofielen, waarop de mate van toezicht is gebaseerd.

Bij interbestuurlijk toezicht is samenwerking vooral van belang in die gevallen, waar er geen sprake is van toezicht door één toezichthouder (enkelvoudig toezicht) op een bepaald beleidsterrein. In deze gevallen dienen de rijks- en provinciale toezichthouders hun toezichtactiviteiten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen (Commissie Oosting, 2007, p.67), zodat de lasten voor de onder toezicht staande overheidsorganisatie zo laag mogelijk worden gehouden.

- *Informatie-uitwisseling*

Een zeer belangrijke factor die van invloed is op goed (interbestuurlijk) toezicht is de informatie-uitwisseling. Goede informatie-uitwisseling is zowel van belang tussen toezichthoudende bestuursorganen, maar ook tussen een toezichthoudend bestuursorgaan en een onder toezicht staand bestuursorgaan. Zonder goede informatie-uitwisseling is het houden van toezicht niet mogelijk.

Bekker e.a. (2002) hebben onderzoek gedaan naar informatierelaties bij tweedelijns toezicht, d.w.z. toezicht van het hogere bestuursorgaan op het lagere bij de uitvoering van medebewindstaken. In hun onderzoek onderscheiden ze drie typen toezichtstijlen, die elk een eigen informatierelatie vergen. Bij het *'klassieke toezicht'*, waarbij de toezichthouder op afstand staat, gaat het bij de informatierelatie over het algemeen om sterk geformaliseerde afspraken over de levering van goed omschreven informatie van onder toezicht staande organisatie naar toezichthouder. Veelal worden informatiestatuten en informatieprotocollen gebruikt om de afspraken over informatie-uitwisseling te formaliseren.

Bij een tweede vorm van toezicht, het *'moderne toezicht'* wordt toezicht uitgeoefend in een beleidsnetwerk van wederzijds afhankelijke actoren die beiden tot op zekere hoogte een gemeenschappelijk belang hebben, namelijk de kwaliteit van het beleid dat wordt uitgevoerd. Kennis en informatie worden gedeeld, binnen duidelijk vormgegeven informatierelaties, waarin sprake is van wederkerigheid.

Een derde vorm van toezicht is *'postmodern toezicht'*, waarbij ook horizontale vormen van toezicht een rol spelen. De gedachte bij postmodern toezicht is dat de complexiteit en dynamiek van de samenleving zodanig is, dat het per definitie onmogelijk is om de uitoefening van toezicht vanuit één plek en vanuit één (professioneel) perspectief uit te oefenen. De toezichthouder kan bij het uitoefenen van toezicht andere organisaties, maar ook burgers inschakelen. Dat doet hij bijvoorbeeld door verkregen informatie te delen met andere toezichthouders (signaaltoezicht), maar ook door zijn toezichtresultaten openbaar te maken, waarbij klanten en burgers de prestaties van het bedrijf kunnen inzien. De toezichthouder treedt hierbij op als een 'verbinder', waarbij toezicht houden gericht is op het leggen van verbindingen. Hierdoor worden concurrerende perspectieven, kennis en informatie ontsloten en gedeeld. De informatierelaties zijn daarbij op voorhand niet altijd helder gedefinieerd en komen veelal ad hoc tot stand, al naar gelang de specifieke problematiek die in het geding is.

- *Transparantie*

Het principe van transparant toezicht heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen het resultaat van het toezicht. Toezichthouders dienen aanspreekbaar te zijn op hun prestaties en op de resultaten van hun handelen en zij dienen verslag te doen van de misstanden die zij constateren en corrigeren (Ottow, 2012, p.34). Tegelijkertijd moeten zij rekening houden met de vertrouwelijkheid en privacy van gegevens die zij onder ogen krijgen, zoals bij bedrijfsvertrouwelijke informatie, financiële en persoonsgegevens. Dit vereist elke keer weer een afweging van belangen door de toezichthouder, waarbij met name voor milieu-informatie de afweging vaak in het voordeel van openbaarheid zal uitvallen. Dit is het gevolg van het Europees verdrag van Århus, waarin de openbaarheid van milieu-informatie uitputtend is geregeld.

Bij transparantie en openbaarheid van toezichtgegevens kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen actieve en passieve openbaarheid. In de Wet openbaarheid van bestuur wordt aangegeven wat hiermee wordt bedoeld. Met actieve openbaarheid wordt bedoeld dat overheden burgers op een systematische manier actief informeren over het beleid, de voorbereiding en uitvoering daaronder begrepen. Passieve openbaarheid houdt in dat de burgers op verzoek bestuurlijke documenten mogen inzien. Hoewel transparantie zowel betrekking heeft op actieve als passieve openbaarheid, is deze het meeste gebaat bij actieve openbaarheid, waarbij de informatie het makkelijkst toegankelijk is.

- *Nabijheid*

Het principe van nabijheid is alleen van belang in het geval van interbestuurlijk toezicht. Het houdt in dat het toezicht in beginsel wordt uitgeoefend door de naast-hoger gelegen bestuurslaag. In de Nederlandse rechtsstaat met drie territoriale bestuurslagen, de gemeente, de provincie en het Rijk (Breeman e.a., 2010, p.29) betekent dit dat het Rijk interbestuurlijk toezicht houdt op de provincie en de provincie op de gemeente.

- *Enkelvoudigheid*

Het beginsel van enkelvoudig toezicht houdt in dat slechts één toezichthouder toezicht houdt op de taakuitvoering op een bepaald beleidsterrein. Bij interbestuurlijk toezicht betekent dit, in combinatie met het principe van nabijheid, dat het toezicht op de gemeenten alleen wordt uitgeoefend door de provincie, waarbij het Rijk in principe geen rol heeft. 'Dubbel' toezicht is volgens de Commissie Oosting (2005, p.67) onwenselijk omdat dit ten koste kan gaan van de slagvaardigheid van het verantwoordelijk bestuur en kan leiden tot onnodige toezichtlasten voor de betreffende overheden.

4. Operationalisering en methodologie

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op indicatoren uit het onderzoeksmodel, hoe deze geoperationaliseerd worden en op welke wijze deze zullen worden onderzocht. Er is hierbij voor gekozen om per indicator in te gaan op de relevante vragen die in het onderzoek aan de orde moeten komen (operationalisering). Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en welke methoden en technieken daarbij zijn ingezet (methodologie).

4.1 Beoordeling interbestuurlijk toezicht o.b.v. de vragen van beleid

Om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te kunnen beoordelen aan de hand van de beleidsvragen van Hemerijck en de criteria die in paragraaf 3.4 zijn benoemd, wordt in deze paragraaf aangegeven op welke wijze het interbestuurlijk toezicht beoordeeld zal worden. Hiertoe worden indicatoren benoemd, die zullen worden toegepast in een onderzoeksmodel. Het onderzoeksmodel zal de basis vormen voor het onderzoek.

In het nader preciseren van de vragen van beleid is ervoor gekozen de laatste vraag, de *'hoort het?'*-vraag niet mee te nemen in het onderzoek, dat in het vervolg van deze scriptie wordt beschreven. Deze keus is gemaakt omdat deze vraag ingaat op de subjectieve waardering van het beleid door burgers, in het bijzonder de mate waarin het beleid aansluit bij de verlangens, verwachtingen, gevoelend, waarden en normen van de burger (Hemerijck, 2002, p.44) en dit vraagstuk in het onderhavige onderzoek niet van belang is. Het beleid rondom interbestuurlijk toezicht is immers niet gericht op de burger en raakt hen slechts in enkele gevallen en dan alleen indirect. Een onderzoek naar de waardering van de burgers voor het beleid van interbestuurlijk toezicht geeft daarom geen meerwaarde voor het beantwoorden van de centrale vraag in deze scriptie. Deze kernvraag van beleid zal daarom niet verder worden behandeld.

4.1.1 Uitwerking van de *'werkt het?'*-vraag

Zoals reeds uiteen is gezet in paragraaf 3.1.1 zijn, om de *'werkt het?'*-vraag te kunnen beantwoorden in het kader van interbestuurlijk toezicht, de factoren van belang die iets zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en instrumentarium.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid (ook wel effectiviteit genoemd) is de mate waarin een bepaald beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel. Om te kunnen bepalen of beleid doeltreffend is moet een aantal stappen worden doorlopen. Allereerst moet worden bepaald welk doel wordt nagestreefd met het beleid, waarbij indien nodig onderscheid moet worden gemaakt tussen het beleidsdoel en het politieke doel. Een verantwoordelijk minister kan immers naast het beleidsdoel ook andere, meer politieke doelen voor ogen hebben met de inzet van dit specifieke beleid. Het beleidsdoel zal duidelijk moeten worden uit de beleidsstukken zelf, voor het politieke doel zal meer gekeken moeten worden naar uitspraken van de betreffende minister, bijvoorbeeld tijdens de behandeling van het wetsvoorstel.

Vervolgens moet worden bepaald wat er nodig is om het doel te bereiken. Hierbij gaat het onder andere om de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden over de partijen die het beleid moeten uitvoeren. Ook de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten of de combinatie ervan dragen bij aan de effectiviteit van het beleid. Bij toezicht zal over het algemeen de keuze vallen op een combinatie van communicatieve instrumenten en juridische instrumenten, waarbij de eerste stappen van toezicht meer gericht zullen zijn op communicatie, indien nodig gevolgd door het meer dwingende juridisch instrumentarium.

Zoals de definitie van toezicht al aangeeft is het verzamelen en uitwisselen van informatie een cruciaal onderdeel van het houden van toezicht. Als de informatie-uitwisseling niet goed wordt georganiseerd, zal het doel nooit bereikt kunnen worden. Dit geldt ook voor transparantie. Om te kunnen vaststellen of het doel van de stelselherziening interbestuurlijk toezicht is bereikt, zal duidelijk moeten zijn op welke wijze de toezichthouders hun bevoegdheden en instrumenten hebben ingezet en welke resultaten hieruit zijn voortgekomen. Dat betekent dat ook de transparantie goed moet worden geborgd.

Doelmatigheid

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid of efficiëntie van het beleid zal gekeken moeten worden naar de kosten en opbrengsten van het beleid. Over het algemeen zal de overheid immers streven naar een zo doelmatig mogelijke inzet van mensen en middelen om haar doelen te bereiken. Omdat daarbij het doel van het beleid over het algemeen vaststaat (zie hierboven), zal met name gestreefd worden naar een zo efficiënt mogelijk gebruik van de tot haar beschikking staande mensen en middelen. In het onderzoek zal overigens de focus liggen op de kostenkant van het beleid, omdat de opbrengsten van het beleid in casu niet of nauwelijks te bepalen zijn. Dat betekent overigens wel dat de uitspraken over de doelmatigheid van het beleid slechts beperkte betekenis hebben.

In het kader van interbestuurlijk toezicht kan een aantal factoren worden genoemd, die van invloed zijn op de kosten van het beleid. Allereerst gaat het hierbij de professionaliteit van toezichthouder en organisatie. Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 3.4 omvat professionaliteit onder andere de kwaliteit van de toezichthouder en de inzet van mensen en middelen bij de uitvoeringsorganisatie.

Ook van invloed op de kosten van de uitvoering van het beleid is of de samenwerking tussen toezichthoudende organisaties goed is georganiseerd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in een gezamenlijke planning van inspecties of het uitvoeren van signaaltoezicht voor een andere toezichthouder. Dit levert een besparing op in vooral tijd en inspanning. Een belangrijke besparing kan ook worden gevonden in een efficiënte wijze van informatie-uitwisseling. Het gebruik van gezamenlijke (digitale) informatiesystemen of het hergebruik van informatie door verschillende toezichthouders betekent dat veel minder informatie hoeft te worden verzameld, hetgeen kostenbesparend werkt.

Als laatste kan hierbij worden genoemd dat het proportioneel gebruiken van de bevoegdheden door de toezichthouder is vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de intensiteit van het toezicht (dus de inzet van mensen en middelen) wordt aangepast aan het naleefgedrag van de onder toezicht staande organisatie. Ook een proportionele inzet van het instrumentarium kan hierbij worden genoemd.

4.1.2 Uitwerking van de ‘past het?’-vraag

De ‘past het?’-vraag richt zich op het vraagstuk van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid, met aandacht voor de belangen die in het geding zijn en de macht die actoren hierbij kunnen ontwikkelen. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben daarbij betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid.

Haalbaarheid

Om te bepalen of het beleid haalbaar is zal worden gekeken op welke wijze de belanghebbende partijen een rol hebben gehad bij het vormen en vaststellen van de wetgeving en het daarop gebaseerde beleid. Als eerste moet daarbij worden bepaald welke partijen belanghebbend zijn in de vorming van het beleid en die derhalve de doelgroep zijn van het beleid. De doelgroep van het beleid inzake interbestuurlijk toezicht zijn de partijen die het toezicht moeten uitvoeren, de toezichthoudende overheidsorganisaties, en de partijen waarop toezicht zal worden gehouden, de onder toezicht staande overheidsorganisaties. Naast genoemde organisaties zijn er geen partijen die een directe belang hebben op het gebied van interbestuurlijk toezicht.

Een ander onderdeel van het bepalen van de haalbaarheid van het beleid is de wijze waarop belanghebbende organisaties worden betrokken in het totstandkomingsproces van het beleid. Hoe meer het beleid wordt vormgegeven naar de wensen die belanghebbende partijen hebben, hoe meer zij bereid zullen zijn het beleid ook daadwerkelijk uit te voeren. Dat betekent dat zij tijdig moeten worden betrokken bij het opstellen van het beleid, zodat zij hun belangen en wensen kenbaar kunnen maken. Ook de wijze waarop met de inbreng van de belanghebbende partijen wordt omgegaan en de mate waarop zij daarmee invloed hebben op de vorming van het beleid, is belangrijk voor de haalbaarheid van het beleid. Als er serieus met de belangen wordt omgesprongen en deze worden verwerkt in het beleid, als er ruimte is voor onderhandeling en het beleid niet eenzijdig wordt vastgesteld door het verantwoordelijk ministerie, zal de acceptatie van het beleid en daardoor het draagvlak toenemen.

Uitvoerbaarheid

Om te bepalen of het beleid ook uitvoerbaar is, zal worden onderzocht op welke wijze het beleid is geïmplementeerd en wordt uitgevoerd en welke problemen en oplossingen daarbij een rol spelen. De beantwoording van dit deel van de 'past het?'-vraag is sterk verbonden met het beantwoorden van de 'werkt het?'-vraag. Bij de 'werkt het?'-vraag gaat het om de vraag of het beleid zodanig is georganiseerd en vastgelegd dat hiermee het doel kan worden bereikt op een zo efficiënt mogelijke manier. Bij het onderdeel uitvoerbaarheid van de 'past het?'-vraag gaat het vervolgens om de vraag of het vastgelegde beleid praktisch uitvoerbaar is.

Om inzicht te krijgen in de uitvoering en werkwijze van de uitvoerende organisaties moet eerst worden bepaald welke taken en bevoegdheden deze organisaties hebben op het gebied van interbestuurlijk toezicht en op welke vakgebieden en op welke wijze deze worden uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving en beleidskaders. Daarbij spelen met name de algemene beleidskaders een grote rol in de wijze van uitvoering, omdat deze beleidskaders de kaders aangeven van de taakinvulling door de toezichthouders. Door de decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten naar het provinciaal niveau, hebben de provincies binnen de algemene beleidskaders de vrijheid om hun eigen invulling aan de taak te geven, hetgeen wordt vastgelegd in provinciale regelgeving, zoals provinciale verordeningen en uitvoeringsplannen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht op 1 oktober 2012 is inmiddels 1,5 jaar verstreken, waarin de bevoegdheden in de praktijk gebracht konden worden. Onderzocht zal worden op welke wijze het interbestuurlijk toezicht in de praktijk is gebracht. Zoals in paragraaf 4.1.1 is beschreven is informatie-uitwisseling hierbij van vitaal belang. De wijze van informatie-uitwisseling kan verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties. Het kan zijn vastgelegd in verordeningen of bijvoorbeeld in een bestuursovereenkomst. Ook is in het kader van de professionele uitvoering noodzakelijk dat de toezichthoudende instanties in de praktijk beschikken over voldoende mensen en middelen om hun toezichttaken uit te oefenen. Als laatste wordt gekeken naar de output van het interbestuurlijk toezicht: is het interventie-instrumentarium daadwerkelijk toegepast en zo ja, op welke wijze? Heeft dit ook geleid tot gestarte procedures en uiteindelijk genomen besluiten tot in de plaats stelling of besluiten tot vernietiging?

4.1.3 Uitwerking van de 'mag het?'-vraag

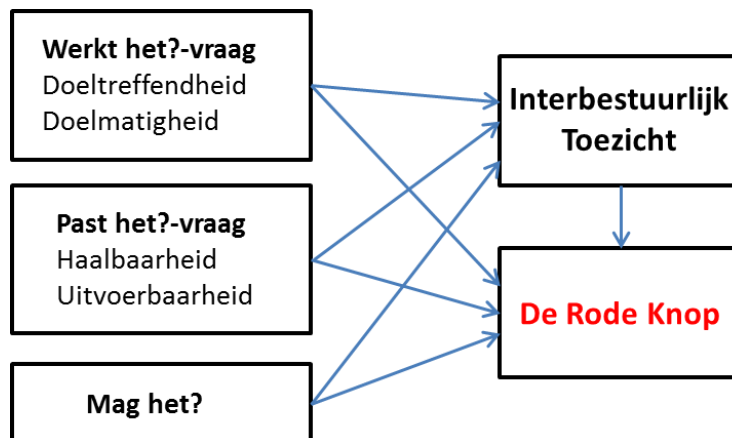
Bij de beantwoording van de 'mag het?'-vraag gaat het zowel om inhoudelijke als om procedurele aspecten van de totstandkoming van beleid en in het verlengde daarvan, aspecten van publieke verantwoording en rekenschap (Hemerijck, 2002, p.41). Daarbij gaat het om de vraag of het beleid procedureel tot stand is gekomen overeenstemmend met wet- en regelgeving en de algemene rechtsbeginselen en of dit er inhoudelijk mee in overeenstemming is. Het onderzoek bij deze vraag zal zich daarom aan de ene kant richten op de procedurele totstandkoming van de Wet revitalisering generiek toezicht en aan de andere kant op de inhoud van de wet en de daarop gebaseerde bevoegdheden en instrumenten. Het gaat hierbij om de beoordeling van het instrumentarium als zodanig, na-

melijk proportionaliteit, nabijheid en enkelvoudigheid. De andere in paragraaf 3.4 genoemde criteria hebben meer betrekking op de wijze van uitvoering van het interbestuurlijk toezicht en zullen derhalve bij de beantwoording van de andere beleidsvragen aan de orde komen.

Omdat het instrument van ‘de Rode Knop’ als zodanig nog niet bestaat, zal in het kader van deze vraag het instrument ex ante worden getoetst op de inhoud ervan, in het bijzonder of het voldoet aan de criteria proportionaliteit, nabijheid en enkelvoudigheid.

4.2 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel, zoals hieronder is aangegeven, koppelt drie kernvragen van beleid van Heme-rijck aan een aantal indicatoren, waarmee de betreffende vragen beantwoord kunnen worden. Deze indicatoren zijn beschreven in paragraaf 4.1. Met het beantwoorden van alle vragen aan de hand van de genoemde indicatoren kan het interbestuurlijk toezicht worden beoordeeld. Tevens kunnen conclusies worden getrokken over het gewenste nieuwe beleid en instrumentarium, zoals aangekondigd door het Kabinet in de Kabinetsreactie over het rapport van OvV en Rli over Odfjell (Min. I&M, 2013), waarbij door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu gesproken wordt van “De Rode Knop” (Tweede Kamer, 2014, p.27).



Figuur 3: onderzoeksmodel

Werkt het?-vraag	
Bij deze vraag gaat het erom of het beleid zodanig is georganiseerd en vastgelegd dat hiermee het doel kan worden bereikt op een zo efficiënt mogelijke manier.	
<i>Kernbegrip</i>	<i>Indicator</i>
Doeltreffendheid	Beleidsdoelen Politiek doelen Verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden Communicatieve instrumenten Juridische instrumenten Informatie-uitwisseling Transparantie
Doelmatigheid	Professionaliteit Samenwerking Informatie-uitwisseling Proportionaliteit

Past het?-vraag	
De 'past het?'-vraag richt zich op het vraagstuk van de politieke en maatschappelijke haalbaarheid van de beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van het beleid.	
<i>Kernbegrip</i>	<i>Indicator</i>
Haalbaarheid	Toezichhoudende overheidsorganisaties Onder toezicht staande overheidsorganisaties Betrokkenheid tijdens wetgevingsproces Invloed belanghebbende organisaties Resultaten van inbreng belanghebbenden Draagvlak
Uitvoerbaarheid	Algemene beleidskaders Provinciale regelgeving Provinciale uitvoeringsplannen Professionaliteit Informatie-uitwisseling Gestarte procedures Genomen besluiten

Mag het?-vraag	
Bij de 'mag het?'-vraag gaat het erom of het beleid procedureel tot stand is gekomen overeenstemmend met wet- en regelgeving en de algemene rechtsbeginselen en of het er inhoudelijk mee in overeenstemming is.	
<i>Kernbegrip</i>	<i>Indicator</i>
Legaliteit	Wettekst Wet rgt Kamerstukken Wet rgt Legaliteitsbeginsel Proportionaliteit Nabijheid Enkelvoudigheid

4.3 Methodologie

Om de benodigde data en informatie te verzamelen is in het onderzoek een aantal methoden gebruikt, namelijk een literatuur- en documentenstudie en interviews met diverse betrokken organisaties.

De literatuurstudie heeft zich in eerste instantie gericht op de huidige situatie van interbestuurlijk toezicht en het stelsel van toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven. Hierbij is tevens de ontwikkeling van het interbestuurlijk toezicht op dit terrein van de afgelopen jaren betrokken, omdat dit inzicht geeft waarom het interbestuurlijk toezicht op deze wijze is georganiseerd. Als laatste is daarbij ingegaan op de praktische uitvoering van het interbestuurlijk toezicht. Ook zijn op basis van literatuur en documenten twee casus beschreven, die aan de basis staan van deze scriptie.

In de literatuur is daarnaast gezocht naar kritieke succesfactoren van toezicht in het algemeen en interbestuurlijk toezicht in het bijzonder. Dit is beschreven in een theoretisch kader, waarin tevens de vier kernvragen van beleid van Hemerijck zijn behandeld, aan de hand waarvan een onderzoeksmodel is geconstrueerd. Hiervoor zijn de indicatoren gebruikt die gebaseerd zijn op de literatuur en de kritische succesfactoren van toezicht en interbestuurlijk toezicht.

De toepassing en uitvoering van het interbestuurlijk toezicht is onderzocht door het bestuderen van beleidsdocumenten, ondersteund door een aantal interviews. De interviews zijn onder andere afgenomen bij een aantal toezichthoudende instanties (provincies en de Inspectie leefomgeving en

transport). Daarbij zijn drie provincies bezocht, nl. Overijssel en Brabant vanwege hun verschillende werkwijze bij interbestuurlijk toezicht en de provincie Zuid-Holland als bevoegd gezag voor het grootste aantal Brzo-bedrijven in Nederland, waaronder Odfjell. Deze provincies zijn ook bevraagd over hun ervaringen als onder toezicht staande instantie, waarbij in het geval van Zuid-Holland tevens de DCMR als uitvoeringsdienst is geïnterviewd. Ook is een interview gehouden met een vertegenwoordiger van het ministerie van BZK als politiek verantwoordelijk ministerie, om meer inzicht te krijgen in de bedoelingen van de wetgever en de wijze waarop het wetgevingsproces is verlopen. Als laatste is de Inspectie leefomgeving en transport geïnterviewd over de wijze van toezicht houden op de provincies. De invulling van de Rode Knop is daarbij vanwege politiek-strategische redenen niet aan de orde geweest.

Om te onderzoeken hoe interbestuurlijk toezicht in de praktijk wordt toegepast, zijn twee zaken beschreven, waarbij is onderzocht of er in deze zaken sprake is geweest van toezicht in het kader van interbestuurlijk toezicht en zo ja, op welke wijze dit toezicht is vormgegeven en welk instrumentarium eventueel is ingezet. De zaken die daarbij zijn onderzocht zijn de bedrijven Chemiepack, een Brzo-bedrijf onder gemeentelijk bevoegd gezag, en Odfjell, een Brzo-bedrijf onder provinciaal bevoegd gezag. Bij beide bedrijven zijn de laatste jaren incidenten geweest en ze zijn beide onderzocht door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, waardoor er veel bekend is over de situatie op het bedrijf ten tijde van de incidenten en de rol van het toezicht daarbij. Ook is een beperkt onderzoekje gedaan bij alle provincies in Nederland, door hen te vragen naar de inzet van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium sinds de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht.

De interviews hadden het karakter van een semi-gestructureerde interview. Dit houdt in dat de gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een interviewhandleiding (Van Thiel, 2010, p.109). De interviewhandleiding bevatte vragen die waren afgeleid uit de operationalisering van de indicatoren uit het onderzoeksmodel en waren zoveel mogelijk toegesneden op de personen die werden geïnterviewd.

Het toepassen van triangulatie op zowel bronnen (diverse documenten van diverse betrokkenen bij de casus) als onderzoeksmethoden (zowel documentenanalyse als interviews) heeft een positieve invloed gehad op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

5. Interbestuurlijk toezicht en de praktijk

In dit hoofdstuk zal allereerst uitgebreid worden ingegaan op de totstandkoming en de inhoud van het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht, zoals het na de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht vorm heeft gekregen. Daarna zal in hoofdlijnen worden ingegaan op twee casus, Chemie-Pack en Odfjell en de wijze waarop interbestuurlijk toezicht tijdens deze zaken een rol heeft gespeeld. Als laatste zal worden ingegaan op de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de doorzettingsmacht voor de staatssecretaris van I&M en de reactie van het Kabinet om de zogenaamde 'Rode Knop' in het leven te roepen.

5.1 Het stelsel van interbestuurlijk toezicht

In deze paragraaf zal worden ingegaan op het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. Daarbij zal worden stilgestaan bij de totstandkoming van de Wet revitalisering generiek toezicht en de processen die daarbij hebben gespeeld. Vervolgens zal worden aangegeven hoe het stelsel in elkaar zit, welk bestuursorgaan welke bevoegdheden heeft en welke instrumenten aan de bestuursorganen ter beschikking staan. Als laatste zal worden aangegeven hoe het stelsel in de praktijk wordt toegepast.

5.1.1 Totstandkoming van de Wet revitalisering generiek toezicht

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Oosting (zie paragraaf 3.3.3) en het Kabinetsstandpunt daarop (Min BZK, 2008) is in 2010 het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht tot stand gekomen. Doel van het wetsvoorstel was om het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en zoveel mogelijk te concentreren in de Provinciewet en Gemeentewet. Daarnaast was het doel om zoveel mogelijk van het specifieke instrumentarium uit de sectorale wetten te schrappen. Daarmee streefde het kabinet naar verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden en versterking van de gemeentelijke en provinciale zelfstandigheid, onder andere door het terugdringen van de interbestuurlijke toezichtlast, het vergroten van de het vertrouwen in de taakuitoefening door decentrale overheden en de vermindering van stapeling van toezicht. Tevens was het doel dat met de stelselherziening de overgebleven generieke instrumenten (indeplaatsstelling en vernietiging) zouden worden 'gerevitaliseerd'. Dat wil zeggen dat deze niet meer zouden worden gezien als een 'ultimum remedium', dat slechts in het uiterste geval kan worden ingezet, maar als een meer regulier instrument binnen de instrumentenmix van interbestuurlijk toezicht (Min. BZK, 2010, p.20).

De uitgangspunten die aan het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht ten grondslag lagen, zijn (Min. BZK, 2010, p.22):

- De invloedsuitoefening door het Rijk op de uitoefening van medebewindstaken gaat primair uit van sturing vooraf via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders en dus niet via toezicht achteraf;
- Voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, wordt volstaan met het generieke instrumentarium in de Provinciewet en Gemeentewet, behoudens twee uitzonderingen. Deze uitzonderingen zijn interbestuurlijk toezicht op functioneel bestuur (bijvoorbeeld waterschappen), in situaties van uitvoeringsvervlechting, waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld de veiligheidsregio's) en financieel toezicht⁸;
- Uit de principes van nabijheid en enkelvoudigheid vloeit voort dat het toezicht op de gemeenten primair bij de provincie ligt en het toezicht op de provincies bij het Rijk. Van het nabijheidsprincipe wordt slechts afgeweken voor die terreinen waarop de provincies geen taak hebben en derhalve inhoudelijke expertise missen. In deze situaties zal het Rijk toezicht uitoefenen op gemeenten;
- De bepalingen over specifiek interbestuurlijk toezicht in de bijzondere wetten vervallen, tenzij sprake is van hiervoor genoemde uitzonderingen;

⁸ De uitzonderingen worden in het vervolg van de scriptie buiten beschouwing gelaten.

- Een door de verantwoordelijk bewindspersoon geconstateerd kwaliteitstekort bij de uitvoering van medebewind is geen motief voor nieuwe specifieke toezichtarrangementen. De oplossing voor deze structurele kwaliteitstekorten moet gezocht worden in aanpassing van de wet of de voorwaarden (financiën, kennis) waaronder de decentrale overheden deze wetten moeten uitvoeren, niet in meer of ander toezicht;
- Het verticale toezicht moet meer plaats maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging.

Met deze uitgangspunten is het wetgevingstraject in gang gezet, met het ministerie van BZK als verantwoordelijk ministerie als trekker van het project. Vanaf het allereerste begin zijn alle relevante partijen betrokken: de ministeries van I&M en de ILT, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (vanwege interbestuurlijk toezicht Archiefwet), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en medewerkers van een aantal provincies en gemeenten. Alle partijen zijn tot het einde toe betrokken gebleven en hebben hun belangen goed kunnen vertegenwoordigen. Volgens de verantwoordelijk ambtenaar van BZK heeft het proces daardoor wel langer geduurd, maar is het resultaat wel dat alle partijen over het algemeen tevreden waren met het eindresultaat, zoals het in de wet terecht gekomen is.

Uit het interview met de verantwoordelijk ambtenaar van BZK bleek dat de inzet van de VNG met name was gericht op zoveel mogelijk duidelijkheid en terughoudendheid van de interbestuurlijk toezichthouder. Naar de mening van de gemeenten moeten (interbestuurlijk) toezichthouders vertrouwen hebben in het inlopen van de achterstanden op VTH-gebied en het versterken van de horizontale verantwoording binnen de gemeenten. Bij het IPO en provincies was de focus met name gericht op voldoende beleidsvrijheid bij het uitvoeren van interbestuurlijk toezicht en op een goede overdracht van de toezichttaken van ILT naar de provincies. Daarbij was wel een probleem dat de ILT de taken wilde overdragen met slechts een zeer beperkt aantal middelen, namelijk 0,5 fte per provincie. Naar eigen zeggen werd de interbestuurlijk toezichttaak met slechts een beperkt aantal fte's uitgevoerd bij ILT. Een verklaring hiervoor is dat ILT de interbestuurlijk toezichttaak zeer sterk heeft vervlochten met de beleidsadvies- en monitoringstaak, die zij vanuit de systeemverantwoordelijkheid heeft ten opzichte van de gemeenten en provincies. Vanuit deze taak worden onderzoeken uitgevoerd naar de taakuitoefening van provincies en gemeenten, waaruit ook informatie kan komen, die gebruikt kan worden bij de interbestuurlijk toezichttaak. Het is derhalve niet vaak nodig apart onderzoek te doen in het kader van interbestuurlijk toezicht.

De provincies krijgen door de Wet rgt echter een zelfstandige taak, die op een andere wijze ingevuld zal moeten worden. De provincies moeten immers zelf hun (interbestuurlijk) toezichttaak uitvoeren door het doen van onderzoeken (in welke vorm dan ook) bij gemeenten. Dat vergt meer mensen en middelen dan die bij de onderhandelingen werden toegezegd door ILT. Nadat dit conflict behoorlijk hoog was opgelopen, heeft de minister uiteindelijk per brief (Minister I&M, 2013) één fte per provincie toegezegd en daarbij aangegeven dat de bestaande achterstanden bij gemeenten op het gebied van milieukwaliteit niet met interbestuurlijk toezicht hoefden te worden opgelost. Daarvoor zouden andere instrumenten beschikbaar komen, waarmee in de gemeenten een betere uitvoeringskwaliteit tot stand zou komen⁹. Met deze toezegging zijn de provincies uiteindelijk akkoord gegaan.

5.1.2 Inhoud en uitvoering van de Wet revitalisering generiek toezicht

Door de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht is het stelsel van interbestuurlijk toezicht ingrijpend veranderd. Door het saneren van in beginsel alle specifieke toezichtbepalingen in de bijzondere wetten is een sterk in twee wetten (Gemeentewet en de Provinciewet) geconcentreerd

⁹ Tot op heden is dit instrumentarium (als deel van de wet VTH, die als wijziging van de Wabo wordt ingevoerd) overigens nog niet tot stand gekomen en is de invoeringstermijn daarvan onzeker.

stelsel van interbestuurlijk toezicht ontstaan. Voor het wettelijk kader omtrent interbestuurlijk toezicht kan in het vervolg verwezen worden naar deze twee wetten, behoudens enkele uitzonderingen (Min. BZK, 2010, p.33). Interbestuurlijk toezicht wordt op vele beleidsterreinen uitgeoefend, zoals milieu, bouwen, archief, huisvesting statushouders, ruimtelijk ordening en kinderopvang, maar voor al deze beleidsterreinen is het stelsel uit de Gemeentewet en Provinciewet leidend. Deze scriptie concentreert zich overigens vooral op interbestuurlijk toezicht binnen het milieuveld.

In de wetgeving is niet vastgelegd op welke wijze de interbestuurlijk toezichthouders de taak van interbestuurlijk toezicht moeten uitvoeren. De invulling van deze taak wordt overgelaten aan de eigen beleidsvrijheid. Dat betekent dat de naast de ILT ook de verschillende provincies een eigen aanpak hebben bij het uitvoeren van deze taak. Dat is een gevolg van de decentralisatie van de interbestuurlijk toezichttaak van ILT naar de provincies. Over de wijze van uitvoering later dit hoofdstuk meer.

Alle partijen in het interbestuurlijk toezicht dienen bij het uitoefenen van hun taak in ieder geval te beschikken over relevante informatie. Deze informatie-uitwisseling is bij voorkeur zo eenduidig mogelijk en is vooraf vastgelegd: het informatiearrangement (Min. BZK e.a., 2012, p.23). Het is hierbij de bedoeling dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de reeds beschikbare informatie uit de bestaande beleidscyclus bij provincies en gemeenten. Door de informatie-uitwisseling zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, kunnen gegevens eenmalig worden uitgevraagd en meervoudig worden gebruikt. Dit geeft duidelijkheid vooraf, bespaart kosten en tevens wordt de eenduidigheid van de gegevens gewaarborgd.

In de Wet rgt is een wettelijke basis gecreëerd in de Gemeentewet en Provinciewet voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) over de toezichtinformatie: het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie. Op grond van deze AMvB kan de minister of het provinciaal bestuur (via een ministeriële regeling of provinciale verordening) regels stellen over het beschikbaar stellen van systematische toezichtinformatie van de onder toezicht staande aan de toezichthouder. Dit staat overigens los van de toezichtinformatie, die in individuele gevallen kan worden gevraagd, op basis van de bevoegdheden van een toezichthouder, die zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

In de Gemeentewet en Provinciewet worden over interbestuurlijk toezicht regels gegevens over de bevoegdheden van de toezichthouders en de inzet van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium. De beleidsmatige uitvoering van deze taken is door het ministerie van BZK, IPO en VNG uitgewerkt in het 'Handboek Wet revitalisering generiek toezicht', waarin beleidskaders zijn opgenomen voor de toepassing van de instrumenten indeplaatsstelling en vernietiging. De genoemde instrumenten worden toegepast:

- als een decentrale overheid de sectorwet niet of niet naar behoren uitvoert (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing);
- als er strijd is met het algemeen belang of met het recht (vernietiging).

5.1.2.1 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat een toezichthoudend bestuursorgaan (de toezichthouder) een besluit tot indeplaatsstelling neemt als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. Het gaat derhalve om individuele gevallen van taakverwaarlozing. De toezichthouder doet in die gevallen zelf datgene wat het nalatig orgaan had behoren te doen. In de wet zijn de bepalingen als verplichting geformuleerd, dat wil zeggen dat er een beginselplicht bestaat om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen als taakverwaarlozing is geconstateerd (Min. BZK e.a., 2012, p. 11).

De grondwettelijke basis voor de voorzieningen bij taakverwaarlozing van medebewindstaken door decentrale overheden staat in artikel 132, vijfde lid van de Grondwet. De taakverwaarlozingsbepalingen in de Provinciewet en de Gemeentewet beperken zich derhalve tot de medebewindstaken¹⁰.

Het instrument van indeplaatsstelling is een zwaar instrument, dat niet lichtvaardig door een toezichthouder kan worden ingezet. Het kabinet gaat er daarom in de Memorie van toelichting bij de Wet rgt vanuit dat aan de juridische interventie altijd een bestuurlijk traject vooraf gaat, met bestuurlijk overleg en eventueel 'dreigen' met het inzetten van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium (Min. BZK, 2010, p.33). Vaak zal dit voldoende zijn om het achterblijvende bestuursorgaan tot actie over te laten gaan.

Daarnaast gaat aan het daadwerkelijk inzetten van het instrument van indeplaatsstelling een aantal procedurestappen vooraf, de zogenaamde 'interventieladder' (Min. BZK e.a., 2012, p.13). De toezichthouder bepaalt zelf het tempo van de te nemen stappen, aan de hand van de concrete omstandigheden. In spoedeisende gevallen (bijvoorbeeld als onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan) kan de toezichthouder echter besluiten direct over te gaan tot een besluit tot indeplaatsstelling.

De interventieladder behelst kort gezegd de volgende stappen:

1. Signaleren

Er zal eerst informatie moeten zijn om een misstand te kunnen signaleren. Die informatie kan worden verkregen door eigen informatievergaring of onderzoek van de toezichthouder, maar ook door bijvoorbeeld signalen uit de media of van een klokkenluider.

2. Informatie opvragen en beoordelen

Na de signalering dient de toezichthouder te beoordelen of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het bestuursorgaan. De toezichthouder heeft ook bevoegdheden om zelf archieven en documenten in te zien. Over de verkregen informatie wordt door de toezichthouder overleg gevoerd met het betreffende bestuursorgaan. Ter afsluiting van deze fase neemt de toezichthouder een beslissing over taakverwaarlozing.

3. Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg

Nadat de toezichthouder heeft geconstateerd dat er grond bestaat voor een interventie, maakt het afspraken met het betreffende bestuursorgaan over de noodzakelijke acties en de termijnen die daarbij worden gesteld. De bedoeling van deze fase is dat de onder toezicht staande in de gelegenheid wordt gesteld om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.

4. Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat daadwerkelijk tot juridische interventie wordt besloten, stuurt de toezichthouder aan het bestuursorgaan een vooraankondiging van de geplande interventie. In de vooraankondiging wordt aangegeven waar het bestuur in gebreke is, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van het besluit tot indeplaatsstelling. De vooraankondiging wordt ook bekendgemaakt aan het vertegenwoordigend orgaan (Provinciale Staten of Gemeenteraad) van de onder toezicht staande en wordt gepubliceerd in het plaatselijke huis-aan-huisblad.

5. Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn

Indien alle voorgaande stappen niet hebben geleid tot het gewenste resultaat, neemt de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een last, dat wil zeggen dat de toezichthouder op kosten van de onder toezicht staande de vereiste maatregelen zal nemen als die maatregelen niet door de onder toezicht staande binnen een gestelde termijn zijn genomen.

¹⁰ Voor taakverwaarlozing van autonome taken zijn andere voorzieningen opgenomen in de Grondwet. Deze zijn in deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

Tegen het besluit tot indeplaatsstelling kan door het onder toezicht staande bestuursorgaan beroep worden aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

6. Sanctie en indeplaatsstelling

Deze laatste stap gaat in op het moment dat de termijnen (uit stap 5) zijn verstreken en de onder toezicht staande niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. De toezichthouder gaat dan over tot de indeplaatsstelling en neemt alle maatregelen en besluiten die nodig zijn om de gevorderde taak uit te voeren.

In artikel 124a van de Gemeentewet staat nog een bijzondere vorm van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. In afwijking van het nabijheidsbeginsel kan in gevallen waarbij bestuursorganen van de provincie blijven stilzitten in een geval van taakverwaarlozing van een gemeente, de vakminister in de plaats treden van de provincie. In de wandelgangen wordt dit het “haasje-over”-artikel genoemd. De regering heeft dit nieuwe artikel opgenomen, omdat zij zich kan indenken dat in gevallen van taakverwaarlozing door de gemeente, waarbij de provincie van mening is dat ingrijpen te vroeg is of om andere redenen niet opportuun vindt, de vakminister kan komen tot een ander oordeel op grond van omstandigheden die de provincie niet bij de afwegingen worden betrokken. Derhalve is voorzien in de mogelijkheid dat de vakminister in de plaats treedt van de provincie, indien deze van de mogelijkheid tot ingrijpen geen gebruik maakt (Min. BZK, 2010, p.59).

5.1.2.2 Besluit tot vernietiging

Het instrument vernietiging vindt zijn basis in artikel 132, vierde lid van de Grondwet, waarin is bepaald dat de Kroon, op basis van een voordracht door de interbestuurlijk toezichthouder, een besluit van een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan kan vernietigen, indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Het instrument is verder uitgewerkt in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (Min. BZK e.a., 2012, p.17-18).

De vernietigingsgrond ‘strijd met het recht’ houdt in ‘strijd met de wet of met de algemene rechtsbeginselen’. Hierbij moet worden gedacht aan strijd met de Grondwet, wetten in formele zin (besluiten van regering en Staten-Generaal), lagere regelgeving (gemeentelijke en provinciale verordeningen) en direct werkende Europese verdragsbepalingen.

De vernietigingsgrond ‘strijd met het algemeen belang’ ziet alleen op gevallen waarin beleidsmatige argumenten aan de orde zijn. Op een vernietiging wegens strijd met het algemeen belang rust een zware motiveringsplicht: aangegeven moet worden wat de aard van het algemeen belang is en waarom het algemeen belang in deze specifieke situatie uitstijgt boven het gemeentelijk of provinciaal belang. Er moet immers niet onnodig worden ingegrepen in de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies.

Ook bij dit instrument wordt gebruik gemaakt van een interventieladder voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot de vernietiging van een besluit, ook hier, indien mogelijk, vooraf gegaan door een bestuurlijk traject van overleg en ‘dreiging’.

Bij deze interventieladder zijn de volgende stappen te onderscheiden (Min. BZK e.a., 2012, p.19):

1. Signaleren

De Kroon kan zelf signaleren dat een besluit mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt. Daarnaast kunnen burgers een verzoek tot vernietiging doen en kunnen decentrale bestuursorganen de Kroon in kennis stellen van besluiten die naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen.

2. Eerste beoordeling

De eerste beoordeling geschiedt door de vakminister, die beoordeelt of er aanleiding bestaat voor vernietiging. Bij deze beoordeling wordt onder andere gekeken naar de procedurele vereisten van het besluit. Als bijvoorbeeld door een gemeente een voor de provincie ongunstig besluit wordt genomen, omdat de provincie tijdens het proces een procedurestap (zoals het indienen van een zienswijze) heeft overgeslagen, dan komt dit besluit in principe niet in aanmerking voor vernietiging. Ook besluiten die nog vatbaar zijn voor bezwaar of beroep (en dus nog niet definitief en onherroepelijk zijn), komen niet in aanmerking voor vernietiging. Schorsing is hierbij overigens wel mogelijk. Ook wordt bij deze beoordeling door de vakminister gekeken of er naar zijn mening strijd is met het recht of met het algemeen belang.

3. Informatie opvragen

Bij het betrokken bestuursorgaan, waarvan het besluit voor vernietiging is voorgedragen, wordt nadere informatie gevraagd. Als om vernietiging is verzocht, bijvoorbeeld door een provincie, wordt indien nodig ook bij de verzoeker om nadere informatie gevraagd. Ook kan een overleg worden gepland tussen betrokken bestuursorganen.

4. Schorsen

Als om vernietiging is verzocht, bijvoorbeeld door een provincie of door een Commissaris van de Koning, wordt het bestreden besluit van rechtswege voor vier weken geschorst. Gedurende de schorsing van rechtswege of in gevallen van spontane vernietiging door de Kroon, beoordeelt de Kroon of er aanleiding is om het besluit (langer) te schorsen. Met de schorsing wordt voorkomen dat onomkeerbare gevolgen optreden of schadelijke risico's ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van schade aan het milieu en de gezondheid of financiële schade. De schorsing kan niet langer duren dan een jaar.

5. Informeren uitkomsten onderzoek en overleg

Zodra de vakminister zich over het besluit een oordeel heeft gevormd, wordt het betrokken bestuursorgaan daarover geïnformeerd. Als de vakminister van oordeel is dat er aanleiding bestaat om het besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang voor vernietiging voor te dragen bij de Kroon, wordt het betrokken bestuursorgaan de gelegenheid geboden tot overleg. In dit overleg kan bijvoorbeeld geconcludeerd worden dat het besluit kan worden aangepast of wordt ingetrokken.

6. Voordracht voor vernietiging

Indien het overleg uit stap 5 er niet toe heeft geleid dat de bezwaren van de vakminister zijn weggenomen, wordt het besluit voor vernietiging door de minister van BZK voorgedragen bij de Kroon. Het betrokken bestuursorgaan wordt hierover vooraf geïnformeerd. De vernietiging strekt zich uit over alle rechtsgevolgen waarop het besluit was gericht. De vernietiging heeft tevens terugwerkende kracht en raakt dus ook de rechtsgevolgen die reeds tot stand zijn gekomen, tenzij wordt besloten tot het geheel of gedeeltelijk in stand laten van de rechtsgevolgen. Het vernietigingsbesluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad. Tegen het vernietigingsbesluit staat voor belanghebbenden direct beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen, is bevoegd om na de vernietiging zelf in de zaak te voorzien en te beoordelen of een nieuw besluit moet worden genomen, tenzij in het vernietigingsbesluit anders is bepaald. Het bestuursorgaan beslist ook zelf over de feitelijke gevolgen van het vernietigde besluit. Indien het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt, dient het wel rekening te houden met hetgeen in het Koninklijk Besluit tot vernietiging is bepaald.

5.1.3 Interbestuurlijk toezicht in de praktijk

Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht op 1 oktober 2012 zijn het in het interbestuurlijk toezicht twee toezichthouders van belang: de Staatssecretaris van I&M (die het interbestuurlijk toezicht heeft opgedragen aan de ILT) en de provincies. De vraag is nu hoe deze bestuursorganen het interbestuurlijk toezicht in de praktijk uitvoeren. Om antwoord te krijgen op deze vraag is uitgebreid over de toepassing van de wet gesproken met vertegenwoordigers van drie provincies, Overijssel, Noord-Brabant en Zuid-Holland en de ILT. Hierbij is met name gesproken over het toezicht op het taakveld milieu, in het kader van deze scriptie zijn de andere taakvelden niet relevant.

De *Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)* voert namens de staatssecretaris van I&M het interbestuurlijk toezicht uit op de provincies, waarbij overigens de uiteindelijke bevoegdheid om besluiten te nemen over de inzet van het instrumentarium bij de staatssecretaris ligt. Zij neemt derhalve het besluit tot indeplaatsstelling of het besluit om een voordracht te doen voor vernietiging van een provinciaal besluit. Bij een besluit tot indeplaatsstelling is het weer de ILT die eventuele handelingen uitvoert, die voortkomen uit het genomen besluit, zoals het uitvoeren van bestuursdwang.

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid die de minister heeft voor de inrichting en goede werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) heeft de ILT de taak om met behulp van beleidsevaluaties en monitoring de werking van het stelsel te controleren. Dat doet de ILT dus niet vanuit de taak van interbestuurlijk toezicht. Wel kan uit de thematische en incidentenonderzoeken informatie naar boven komen, die de staatssecretaris kan gebruiken in het kader van interbestuurlijk toezicht, bijvoorbeeld als basis voor een onderzoek naar de taakverwaarlozing van een provincie in een bepaalde casus. Dat heeft tot gevolg dat het interbestuurlijk toezicht bij de ILT grotendeels vervlochten met het systeemtoezicht, waardoor het geen grote zelfstandige betekenis heeft. Dit is volgens de vertegenwoordiger van de ILT een bewuste keuze van de staatssecretaris.

Dit is nog versterkt door de wijzigingen in het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Aan de ene kant is het toezicht op de gemeenten overgegaan op de provincies en aan de andere kant is de bevoegdheid om te besluiten over de toepassing van het instrumentarium teruggelegd bij de staatssecretaris, waar het mandaat daarvoor was opgedragen aan de Inspecteur-Generaal van ILT. Bovendien is een aantal specifieke toezichtinstrumenten van de ILT geschrapt, zoals de mogelijkheid van een handavingsverzoek of het geven van een aanwijzing in de vergunningprocedure. Hierdoor is de benodigde capaciteit voor interbestuurlijk toezicht sterk verminderd, naar slechts enkele fte's voor heel Nederland. Op dit moment is de ILT hard bezig om een beleidskader op te stellen, waarin specifiek voor het onderdeel interbestuurlijk toezicht de taken en procedures op het gebied worden vastgelegd en uitgewerkt. De verwachting van de ILT-medewerker is dat dit in het najaar van 2014 gereed is. Sinds oktober 2012 is in het kader van interbestuurlijk toezicht nog geen gebruik gemaakt van het instrumentarium van indeplaatsstelling of vernietiging.

De *provincies* hebben sinds oktober 2012 met wisselende snelheid en op verschillende wijze hun nieuwe interbestuurlijk toezichttaak opgepakt. Door de decentralisatie van de taak hebben de provincies een relatieve vrijheid in de wijze waarop zij hun toezichtarrangement invullen. Daarbij zijn een aantal verschillen en een aantal overeenkomsten te onderscheiden.

Een eerste verschil is te onderscheiden in de wijze waarop de structurele informatie-uitwisseling is vormgegeven. De provincies Overijssel en Zuid-Holland hebben bijvoorbeeld bestuursovereenkomsten afgesloten met alle gemeenten binnen de provinciegrenzen (Overijssel, 2012; Zuid-Holland, 2013). In deze bestuursovereenkomsten worden afspraken gemaakt met de gemeenten over welke informatie ze aanleveren en wanneer. Andere provincies hebben ervoor gekozen een informatieverordening op te stellen op grond van het Besluit vertrekking systematische toezichtinformatie (zie paragraaf 5.1.2). Al deze informatiearrangementen hebben gemeen dat de provincies zoveel moge-

lijk willen uitgaan van de gegevens die de gemeenten in het kader van hun horizontale verantwoording aan de gemeenteraden aanbieden. Hierbij speelt ook de website www.waarstaatjegemeente.nl een belangrijke rol. Deze website is ontwikkeld door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) ter ondersteuning van de horizontale verantwoording van het college aan de raad. De informatie die via deze website beschikbaar wordt gesteld, hoeft over het algemeen niet afzonderlijk aan de provincie te worden ingezonden (Noord-Brabant, 2013a, p.19).

Andere informatiebronnen van de gemeente waar de provincie voor het interbestuurlijk toezicht op de milieutaken gebruik van maakt zijn bijvoorbeeld jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's VTH en bestaande checklists of de gemeenten al voldoen aan de kwaliteitscriteria VTH. Ook uitkomsten van de thematische of beleidsonderzoeken, die ILT uitvoert in het kader van het systeemtoezicht, worden gebruikt bij het toezicht. Een laatste vorm van het verkrijgen van informatie, die alle onderzochte provincies noemen in hun interviews, is het zogenaamde 'piepsysteem', waarmee wordt bedoeld dat derden (burgers, bedrijven e.d.) meldingen doen van geconstateerde of vermeende misstanden.

Ook de wijze van toezicht houden verschilt per provincie. Aan de ene kant zijn er provincies, zoals Zuid-Holland en Overijssel, die het toezicht 'aan de voorkant' concentreert. Volgens de provinciale coördinatoren zien deze provincies meer in nauwe samenwerking en overleg met de gemeenten om ervoor te zorgen dat de taken goed worden uitgevoerd. Hierbij hoort bijvoorbeeld ook het gezamenlijk vaststellen van toetsingscriteria en het meedenken met de gemeente over verwachte problemen of achterstanden. Zuid-Holland en Overijssel maken daarbij elk jaar, op basis van de systematisch verkregen informatie, een totaalbeeld van hoe elke gemeente zijn taken (waarop de provincie interbestuurlijk toezicht houdt) uitvoert. Dit totaalbeeld wordt ook naar de gemeente gestuurd, waar het als input kan dienen voor het horizontaal toezicht tussen college en raad. Wanneer alle taken goed worden uitgevoerd, beperkt het toezicht zich tot een enkel bezoek of een beperkte steekproef. Dat wordt anders als de gemeente slechter gaat functioneren. Dan zal de provincie vaker het gesprek aangaan met de gemeente en gericht toezicht houden op de geconstateerde achterstanden. In principe wordt hiermee voorkomen dat het toezichtinstrumentarium van indeplaatsstelling of vernietiging nodig is, hoewel beide provincies dit niet geheel uitsluiten.

De provincie Noord-Brabant kiest voor het toezicht een andere insteek. De provinciaal coördinator geeft aan dat deze provincie het toezicht meer concentreert op de achterkant van het proces en daarbij vooral de resultaten van de gemeenten beoordeelt. Leidend daarbij zijn de kwaliteitscriteria handhaving, die zijn vastgelegd in een AMvB, behorende bij de Wabo. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het tijdig vaststellen van diverse handavingsdocumenten, zoals het beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag. Daarbij houdt de provincie 'reality checks', dat wil zeggen dat de uitvoeringspraktijk wordt getoetst aan de hand van de vastgestelde handavingsdocumenten. Tevens worden daarbij één of meerdere handavingsdossiers doorgenomen om de praktische toepassing te beoordelen. Het streven is om binnen vier jaar elke gemeente minimaal één maal te bezoeken en de uitvoeringspraktijk te beoordelen (Noord-Brabant, 2013a, p.36).

Bij het interbestuurlijk toezicht op het taakveld milieu speelt overigens nog een extra moeilijkheid. De uitvoering van de VTH-taken op het gebied van milieu wordt sinds enige jaren voor zowel gemeenten als provincies uitgevoerd door Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), die vaak ook Omgevingsdiensten worden genoemd. Dat betekent dat de expertise op deze VTH-taken gebundeld is binnen de Omgevingsdiensten en niet meer als zodanig aanwezig is bij de provincie zelf. Het toezicht op de uitvoering van de VTH-taken milieu kan echter niet worden uitgevoerd door deze Omgevingsdiensten, omdat deze ook de VTH-taken uitvoert voor de gemeenten in het gebied. Aangezien de Omgevingsdienst geen toezicht kan houden op de uitvoering van de VTH-taken door gemeenten, waarvoor ze tegelijkertijd ook de VTH-taken uitvoert, wordt het interbestuurlijk toezicht uitgevoerd door de provincie zelf. Dat betekent dat ook binnen de provincie kennis moet zijn over de uitvoering van de VTH-taken milieu. Uit de interviews blijkt dat dit binnen de provincies over het algemeen wordt op-

gelost door de vorming van het milieubeleid niet uit te besteden aan de Omgevingsdienst, maar binnen de eigen gelederen te houden. Hiermee blijft in ieder geval voldoende kennis in huis om ook de toezichtinformatie ook inhoudelijk te kunnen beoordelen. Indien nodig kan voor praktijkonderzoeken gebruik gemaakt worden van de kennis en expertise van externe deskundigen, zoals de Omgevingsdienst. Mits deze deskundige niet zijn eigen werk hoeft te beoordelen natuurlijk.

Een laatste verschil in de aanpak van interbestuurlijk toezicht tussen provincies is te vinden in de inzet van mensen en middelen. Zoals aangegeven in paragraaf 5.1.1 is bij de overdracht van de taken van ILT naar de provincies stevig onderhandeld over het aantal fte's dat met de taken is meegegeven aan de provincies. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat was één fte per provincie. Alle geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat dit te weinig is om deze nieuwe interbestuurlijk toezichttaak op het gebied van milieu door de provincies goed te kunnen uitvoeren.

De provincie Zuid-Holland heeft er voorsnog voor gekozen het interbestuurlijk toezicht zeer sober uit te voeren met de beschikbare één fte. Dat betekent volgens de provinciaal coördinator dat het toezicht zich beperkt tot de hoofdlijnen en wettelijke kwaliteitseisen en dat geen extra praktijkonderzoeken worden gedaan bij individuele gemeenten. Zowel Overijssel als Noord-Brabant hebben er wel voor gekozen uit de provinciale middelen een aantal fte toe te voegen om het interbestuurlijk toezicht een goede basis te geven.

Een kort onderzoekje¹¹ bij alle provincies van Nederland geeft aan dat in geen enkele provincie sinds de invoering van de Wet rgt in oktober 2012 een besluit tot indeplaatsstelling of tot vernietiging is genomen op het gebied van milieu. Met andere woorden, het instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht is sinds 2012 door de provincies nog niet toegepast binnen dit vakgebied. Ter vergelijking: op het gebied van ruimtelijke ordening is tenminste in drie gevallen (Groningen, Noord-Brabant en Zuid-Holland) een besluit van een gemeente ter vernietiging voorgedragen bij de minister van I&M. Overigens is om verschillende redenen bij geen van deze gevallen door de Kroon besloten tot daadwerkelijke vernietiging van het besluit.

Ook het instrument van de indeplaatsstelling wordt zelden of nooit daadwerkelijk toegepast, hoewel deze cijfers niet centraal worden bijgehouden¹². Bij navraag geven de provincies aan dat regelmatig wel eerste stappen worden gezet op de interventieladder, maar dat bestuurlijk aandacht en overleg vaak al voldoende is om de gemeente actie te laten ondernemen om de achterstanden weg te werken. Overigens wordt door het ministerie van BZK in het najaar van 2014 een eerste tussenevaluatie van de Wet rgt uitgevoerd. Met deze tussenevaluatie zal onder andere inzicht worden gegeven in de werking van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht. In 2017 staat een volledige evaluatie op het programma.

Ondanks dat de nieuwe taak van interbestuurlijk toezicht bij de provincies nog niet overal tot volle bloei is gekomen en er bij andere provincies pas sinds korte tijd echt ervaring mee wordt opgedaan, zijn alle geïnterviewden het er wel over eens dat de stelselwijzing van het interbestuurlijk toezicht goed is geweest. Voor alle partijen zijn taken en bevoegdheden veel transparanter geworden, op velerlei gebied zijn nieuwe afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling en kwaliteit en het instrumentarium is door het schrappen van de meeste specifieke instrumenten een stuk minder complex. En zoals één van de geïnterviewden opmerkte: "Interbestuurlijk toezicht ligt weer op de bestuurlijke tafel en dat alleen is al winst".

¹¹ Hiervoor is per e-mail bij alle provincies gevraagd naar de toepassing van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium en naar eventueel genomen besluiten sinds oktober 2012. Alle provincies hebben deze informatie verstrekt.

¹² Het aantal vernietigingen door de Kroon wordt gepubliceerd in "Staat van het Bestuur", een tweejaarlijkse trendrapportage waarin feiten en cijfers over bestuurlijke, financiële en maatschappelijke ontwikkelingen in het decentrale bestuur centraal staan (Min. BZK, 2012).

5.2 Chemie-Pack

5.2.1 Casusbeschrijving (OvV, 2012, p.6 e.v.)

Chemie-Pack was een bedrijf, gevestigd op het industrieterrein van Moerdijk, dat chemicaliën bewerkte en in voorraad hield. De bedrijfsactiviteiten bestonden uit het mengen, afvullen en verpakken van poeders en vloeistoffen. Chemie-Pack produceerde zelf geen chemicaliën.

Chemie-Pack was een Brzo-bedrijf, waarbij geldt dat zij alle maatregelen moeten treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken (artikel 5 Brzo). Het toezicht op het Brzo werd bij Chemie-Pack uitgeoefend door een team van drie toezichthoudende instanties: de Regionale Milieudienst (RMD) namens de gemeente voor het onderdeel externe veiligheid, de Arbeidsinspectie¹³ voor het onderdeel interne veiligheid (arbeidsveiligheid) en de regionale brandweer (Veiligheidsregio Midden- en West Brabant) voor de brandveiligheid.

Daarnaast was de gemeente Moerdijk als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het afgeven van, het toezicht houden op en de handhaving van de milieuvergunning van Chemie-Pack. In de milieuvergunning worden onder andere voorschriften opgenomen over de wijze van opslag van gevaarlijke stoffen en maatregelen ter bescherming van het milieu.

Op 5 januari 2011 breekt bij Chemie-Pack brand uit tijdens werkzaamheden van het verpompen van chemische stoffen. Als gevolg van deze brand smelten kunststof containers (zgn. IBC's¹⁴), gevuld met brandbare vloeistoffen, die daardoor vrijkomen en over het terrein stromen. Daardoor ontstaat op het middenterrein van het bedrijf in zeer korte tijd een plasbrand, die zich steeds verder uitbreidt. Ook de opslaghallen, die ook gevuld zijn met gevaarlijke stoffen, vatten vlam, waardoor uiteindelijk het hele bedrijf en een naastgelegen pand van een ander bedrijf worden verwoest. De brand veroorzaakt een enorme rookpluim, die zich in de richting van Dordrecht en de Hoeksche Waard beweegt, waardoor op enkele plaatsen het waarschuwings- en alarmeringssysteem ('de sirenes') wordt aangezet. Kort na middernacht wordt het sein 'brand meester' gegeven. De brand leidt lokaal tot grote materiële en milieuschade, maar er vallen geen doden of gewonden. De brand leidde wel tot veel beroering en onzekerheid over de gevolgen voor mens, dier en milieu in de getroffen gebieden van Nederland.

In het onderzoek dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft uitgevoerd naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack wordt, behalve over de oorzaken van de brand bij het bedrijf, ook een aantal conclusies getrokken over de wijze waarop de overheid haar taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft uitgevoerd (OvV, 2012, p.132):

- Op het gebied van de vergunningverlening constateert de Raad dat het verlenen van de milieuvergunning, die vigerend was ten tijde van de brand, een zeer tijdrovend traject van 6 jaar is geweest, waarin de gemeente onvoldoende doorgepakt heeft bij het bedrijf om het vergunningproces te versnellen. Hiermee heeft de gemeente weliswaar geen regels overtreden, maar de Raad concludeert wel dat de gemeente hiermee een té coulante houding heeft gehad ten opzichte van het bedrijf, die niet passend is in het geval van een risicovolle onderneming. De gemeente had sneller moeten zorgen voor een vergunning, met daarin de juiste voorschriften die nodig zijn om de veiligheid te waarborgen.
- In de loop der jaren hebben de Regionale Milieudienst, namens de gemeente Moerdijk, de Arbeidsinspectie en de brandweer vele malen overtredingen vastgesteld van de veiligheidsvoorschriften bij Chemie-Pack. Ondanks dat werden de inspecties steeds vooraf aangekondigd, waardoor het bedrijf telkens in de gelegenheid was om ervoor te zorgen dat tijdens inspecties geen werkzaamheden werden uitgevoerd die niet in de vergunning waren opgenomen.

¹³ Sinds 1 januari 2012: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW)

¹⁴ Intermediate Bulk Containers: stapelbare kunststof containers van 1000 liter, versterkt met een stalen frame.

- Bij de handhaving werd onvoldoende acht geslagen op signalen van onvoldoende borging van de veiligheid bij Chemie-Pack. De in de loop der jaren opgelegde sancties, het gebrek aan veiligheidsvoorzieningen, maar bovenal het niet nakomen van de vergunningvoorschriften was voor de leiding van Chemie-Pack geen reden om de veiligheid daadwerkelijk te verbeteren. Het niet structureel oplossen van tekortkomingen werd door de overheid niet gezien als een aanwijzing voor een gebrekkige veiligheidsbeheersing bij Chemie-Pack en leidde niet tot een andere benadering in de handhaving. Er was geen mentaliteit om effectief in te grijpen.

5.2.2 Interbestuurlijk toezicht ten tijde van Chemie-Pack

In de periode tot aan de gebeurtenissen bij Chemie-Pack begin 2011, was het 'oude' regime van interbestuurlijk toezicht van toepassing, dat wil zeggen van vóór de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht¹⁵. In deze oude systematiek beschikten zowel de Minister van VROM als de provincie over een aantal specifieke toezichtsbevoegdheden met betrekking tot de organisatie en uitvoering van de milieuwetgeving¹⁶. De minister van VROM was daarbij, vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de milieuwetgeving, belast met het interbestuurlijk (tweedelijns toezicht) op de uitvoering en handhaving van de besluiten op het gebied van de milieuvergunning.

De in casu relevante bevoegdheden waren (Commissie Oosting, 2007b, p.15):

- Rijk: aanwijzingsbevoegdheid vergunningverlening: wanneer het algemeen belang in het geding is, kan de minister van VROM een aanwijzing geven ter zake van het nemen van een besluit op en vergunningaanvraag of het intrekken van en reeds verleende vergunning;
- Rijk en provincie: handhavingsverzoek: belanghebbende bestuursorganen (waaronder VROM-Inspectie en Gedeputeerde Staten) kunnen een handhavingsverzoek doen aan het bevoegd gezag;
- Rijk: vorderingsbevoegdheid handhaving: de minister van VROM kan het nemen van een handhavingsbeschikking of de uitvoering van een genomen handhavingsbeschikking vorderen bij het bevoegd gezag. Indien dat niet gebeurt heeft de minister de bevoegdheid tot in de plaats treding. Dit instrument is bedoeld voor een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk, niet voor structurele taakverwaarlozing en kan ook in spoedeisende gevallen worden ingezet.

De VROM-Inspectie¹⁷ had tot taak informatie te verzamelen en te beoordelen en voorts om de gemeenten en provincies te adviseren over verbetering van de wetsuitvoering en het nalevingstoezicht. Om hier invulling aan te geven was bij ministeriële regeling¹⁸ de informatieverstrekking geregeld van de onder toezicht staande aan de VROM-Inspectie. Op grond van deze regeling is de informatieplicht van gemeenten en provincies beperkt tot de door de regionale inspecteur aangegeven (categorieën van) inrichtingen. Het is onduidelijk of de regionale inspecteurs gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid om inrichtingen aan te wijzen, waarvan de gegevens systematisch aan de VROM-Inspectie zouden moeten worden opgestuurd. Wel was er altijd de mogelijkheid voor de VROM-Inspectie in de rol van toezichthouder informatie te vorderen van het bevoegd gezag.

5.2.3 Rol van interbestuurlijk toezicht bij de casus Chemie-Pack

Op basis van de ter beschikking staande documenten over de gebeurtenissen bij Chemie-Pack en de toezichtsituatie in de jaren voorafgaand aan de brand, is het moeilijk een oordeel te vormen over de intensiteit van het interbestuurlijk toezicht door de VROM-Inspectie op de gemeente Moerdijk inzake Chemie-Pack. In het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over Chemie-Pack wordt alleen melding gemaakt van een aantal thematische onderzoeken, die de VROM-Inspectie heeft uitgevoerd,

¹⁵ Voor een beschrijving van het huidige systeem van interbestuurlijk toezicht: zie paragraaf 5.1.

¹⁶ Onder milieuwetgeving wordt zowel verstaan de Wet milieubeheer (Wm) (tot oktober 2010) als de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (vanaf oktober 2010). De bevoegdheden van interbestuurlijk toezicht op de milieuwetgeving zijn gelijk in beide wetstelsels, de bepalingen van de Wet milieubeheer zijn integraal overgenomen in de Wabo.

¹⁷ Sinds 1 januari 2012: Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

¹⁸ Regeling gegevensverstrekking Wet milieubeheer aan het Inspectoraat-Generaal VROM.

bijvoorbeeld op het gebied van de brandveiligheid van PGS15-opslagen¹⁹, waartoe Chemie-Pack behoort. In de resultaten van de onderzoeken worden geen bedrijven met naam en toenaam genoemd, waardoor het onduidelijk of er constatering is gedaan bij Chemie-Pack en welke aanpak de VROM-Inspectie op dit dossier eventueel heeft gevolgd.

Ook is bij de gemeente Moerdijk in 2005 een gemeenteonderzoek uitgevoerd door de VROM-Inspectie. Deze gemeenteonderzoeken worden door de VROM-Inspectie uitgevoerd in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de VROM wet- en regelgeving door andere overheden, waarbij de kwaliteit van de uitvoering door de gemeenten van de taken op het gebied van bouwen, milieu en ruimte nader wordt bekeken (VROM-Inspectie, 2005, p.4). De resultaten van dit onderzoek bij de gemeente Moerdijk zijn niet openbaar, dus is het niet mogelijk om hierover conclusies te trekken aangaande de situatie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Chemie-Pack.

De voorzichtige conclusie die uit bovenstaande kan worden getrokken is dat de rol van interbestuurlijk toezicht niet heel groot is geweest in de specifieke casus van Chemie-Pack. Dat is grotendeels te verklaren door het feit dat de VROM-Inspectie haar interbestuurlijk toezicht vooral invulde door thematische en gemeenteonderzoeken en niet door op het niveau van elk individueel bedrijf te kijken naar de stand van zaken van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook zijn er in de jaren voor de brand bij Chemie-Pack bij de VROM-Inspectie geen signalen binnengekomen (bijvoorbeeld van klokkenluiders), noch zijn er incidenten geweest bij Chemie-Pack, die een dergelijk gericht onderzoek rechtvaardigde.

Toch zijn de conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de situatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Chemie-Pack (zie paragraaf 5.2.1) behoorlijk negatief. De gemeente Moerdijk heeft volgens de Raad hierin een aantal steken laten vallen. Dat roept wel de vraag op of de VROM-Inspectie dit niet had kunnen en moeten zien en had moeten ingrijpen middels een aanwijzing of handhavingsverzoek.

5.3 Odfjell

5.3.1 Casusbeschrijving (OvV, 2013a, p. 5-16)

Het bedrijf Odfjell Terminals Rotterdam (hierna te noemen: Odfjell) is een terminal voor de bovengrondse opslag van in tanks van voornamelijk organische chemicaliën, minerale olieproducten en afvalstoffen en is gelegen in het havengebied van Rotterdam. Op de terminal staan ongeveer 300 tanks, variërend van 735 tot 40.000 m³ inhoud, met een totale capaciteit van ongeveer 1,6 miljoen m³. De tanks op de terminal zijn eigendom van Odfjell, de inhoud van de tanks is eigendom van de opdrachtgevers. Odfjell verhuurt de opslagcapaciteit aan zijn opdrachtgevers. Een grote opdrachtgever is Shell, die met een directe pijpleiding aan Odfjell is verbonden en ongeveer 100 tanks in gebruik heeft als opslag voor minerale oliën en benzine. Vanwege de hoeveelheid en type chemische stoffen, die Odfjell produceert, bewerkt en opslaat, behoort Odfjell tot de zwaarste categorie Brzo-bedrijven.

Het toezicht op het Brzo wordt bij Odfjell uitgeoefend door een team van de drie toezichthoudende instanties: de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: de DCMR) namens de provincie Zuid-Holland voor het onderdeel externe veiligheid, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) voor het onderdeel interne veiligheid (arbeidsveiligheid) en de regionale brandweer (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, VRR) voor de brandveiligheid. De provincie Zuid-Holland is tevens bevoegd gezag voor de milieuvergunning²⁰.

¹⁹ In de PGS 15-richtlijn staan regels met betrekking tot de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen [bron: www.infomil.nl]

²⁰ Door de in werking treding van de Wabo wordt sinds 1 oktober 2010 niet meer gesproken van een milieuvergunning, maar van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu.

Op 27 juli 2012 besluit Odfjell onder zware druk van de inspectiediensten tot een volledige stillegging van alle bedrijfsactiviteiten van de tankterminal. De staat van de koel- en blusvoorzieningen van de opslagtanks was zodanig dat Odfjell de veiligheid ervan niet meer kon waarborgen. In de jaren voorafgaand aan de stillegging bleek er veel te zijn misgegaan bij het bedrijf, waarbij ook de toezichthouders bij het bedrijf te lang passief geweest bleken te zijn. Gelukkig hebben zich in de periode 2000 (wanneer Odfjell eigenaar werd van de terminal) tot 2012 geen grote branden of incidenten met directe slachtoffers voorgedaan. Wel zijn er diverse emissies geweest van uiterst brandbare en giftige chemicaliën, waardoor de werknemers en de directe omgeving een verhoogd (gezondheids)risico liepen. De stillegging van deze enorme tankterminal zorgt voor veel publieke onrust. Wekenlang beheerst Odfjell het Rotterdamse nieuws.

Naar aanleiding van de stillegging van Odfjell, de incidenten die hieraan vooraf gingen en de maatschappelijke onrust, heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek gedaan naar de veiligheidssituatie bij Odfjell. Daarbij is niet alleen gekeken naar de gebeurtenissen binnen het bedrijf, maar expliciet ook naar de rol van de verschillende toezichthouders in de jaren voorafgaand aan de stillegging. Het rapport van de Onderzoeksraad is in juni 2013 gepubliceerd.

De belangrijkste conclusies van de Onderzoeksraad op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn (OvV, 2013a, p.5-16):

- Bij Odfjell was sprake van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie en werd niet voldaan aan wet- en regelgeving. Hierdoor liepen werknemers en de omgeving een verhoogd risico.
- De vergunningensituatie bij Odfjell was onoverzichtelijk en de vergunning bevatte inconsequent gebruikte termen en vage begrippen.
- De wijze waarop de drie Brzo-toezichthouders (DCMR, ISZW en de VRR) invulling hebben gegeven aan toezicht- en handhavingstaken heeft niet geleid tot structurele verbetering van de veiligheid bij Odfjell.
- De toezichthouders werkten over het algemeen goed samen in het Brzo-toezicht, maar bij de handhaving hadden de verschillende toezichthouders fundamenteel verschillende visies. De DCMR en de VRR verkozen een aanpak, waarbij de goede relatie met het bedrijf voorop stond en er ruimte was voor onderhandeling. De ISZW had daarop een andere visie, maar schaarde zich achter de DCMR en de VRR.
- In het Brzo-toezicht is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid, gefragmenteerd toezicht, overlap in taken en bevoegdheden en onduidelijke wettelijke verplichtingen. Hierdoor is geen van de toezichthouders eindverantwoordelijk en is veel afstemming noodzakelijk. Bovendien wordt het gemeenschappelijk handhaven door de fragmentatie bemoeilijkt.

5.3.2 Rol van interbestuurlijk toezicht bij de casus Odfjell

Net zoals bij Chemie-Pack was ten tijde van de gebeurtenissen bij Odfjell het 'oude' regime van interbestuurlijk toezicht van kracht (zie paragraaf 5.2.2). Dat betekent dat het interbestuurlijk toezicht op de provincie als bevoegd gezag werd uitgeoefend door de VROM-Inspectie.

In de periode 2000 - 2012 heeft de VROM-Inspectie in het kader van interbestuurlijk toezicht een aantal algemene onderzoeken uitgevoerd naar de uitvoering van de wettelijke Brzo-taken door provincies. In 2004 (5 jaar na inwerkingtreding) heeft de inspectie de uitvoering van het Brzo landelijk geëvalueerd, waarbij de inspectie concludeert dat het Brzo-toezicht (nog) onvoldoende wordt uitgevoerd. Ook komt het Brzo-toezicht aan de orde tijdens een breed provincieonderzoek, waarbij de uitvoering van de VROM-regelgeving door de provincie, wordt onderzocht. De inspectie beoordeelt het Brzo-beleid van de provincie als adequaat, maar uit twijfels bij de wijze van uitvoering ervan. Ook is de inspectie kritisch over de inspectiefrequentie en het volgen van de eigen handhavingsstrategie. In 2009 wordt door de VROM-Inspectie een landelijk vervolgonderzoek gedaan naar de uitvoering

van de Brzo-wetgeving. De belangrijkste bevinding uit dit onderzoek is dat onvoldoende gehandhaafd werd op geconstateerde overtredingen (OvV, 2013a, p.80).

In 2012 wordt door de VROM-Inspectie/ILT voor de eerst onderzoek gedaan bij Odfjell zelf. Het gaat hierbij om een onderzoek naar twee incidenten bij Odfjell, een butaanontsnapping en een verhoogde emissie van benzeen, die beide in 2011 plaatsvonden. De ILT concludeert in dit rapport dat de omgevingsvergunning van Odfjell op een aantal punten niet meer toereikend is en geactualiseerd dient te worden. Daarnaast concludeert de inspectie dat Odfjell niet voldoet aan in de vergunning opgelegde meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen (OvV, 2013a, p.83).

Tijdens het interview met de inspecteur van de ILT heeft de inspecteur aangegeven dat het onderzoek specifiek gericht was op de vergunningensituatie bij Odfjell en niet op het toezicht of de handhaving van de DCMR namens de provincie. Bij de start van het ILT-onderzoek was door de inspectie reeds geconstateerd dat de DCMR, samen met de andere Brzo-toezichthouders was gestart met de intensivering van het toezicht en de handhaving. Naar de mening van de ILT kon de inspectie op dat moment in het kader van interbestuurlijk toezicht weinig toevoegen, dat niet als mosterd na de maaltijd zou komen. Daarom heeft ILT zich voornamelijk geconcentreerd op de vergunningensituatie.

Zoals ook bij de casus Chemie-Pack (zie paragraaf 5.2.3) is geconstateerd, kan ook in deze casus worden geconcludeerd dat het interbestuurlijk toezicht door de VROM-Inspectie/ILT zich voornamelijk richtte op de thematische onderzoeken en de gemeente- en provincieonderzoeken naar de uitvoering van VROM-regelgeving. Pas na een tweetal incidenten bij Odfjell is gericht onderzoek gedaan naar de vergunningensituatie bij Odfjell, waarbij ervoor is gekozen toezicht en handhaving niet apart te onderzoeken. Er zijn naar aanleiding van dit onderzoek geen interventie-instrumenten ingezet.

5.4 Aanbeveling OvV en de reactie van het Kabinet daarop: de Rode Knop

Naast allerlei conclusies en aanbevelingen over vergunningverlening, toezicht en handhaving (die voor deze scriptie minder van belang zijn) heeft de Onderzoeksraad in haar rapport over Odfjell ook ten aanzien van interbestuurlijk toezicht enkele conclusies getrokken. De Onderzoeksraad geeft aan dat naar haar mening door de stelselwijziging in het interbestuurlijk toezicht (de Wet rgt) de staatssecretaris van I&M geen duidelijke positie meer heeft in het VTH-stelsel (ten aanzien van Brzo). De informatiepositie van de staatssecretaris staat volgens de Onderzoeksraad onder druk en de bewindspersoon is beperkt in de mogelijkheden om in te grijpen (OvV, 2013a, p.147). Daarbij komt de OvV tot de volgende aanbeveling aan de Staatssecretaris van I&M: “Regel wettelijk dat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen als dat nodig is in het belang van een doeltreffende handhaving.”

In de Kabinetsreactie op het OvV-rapport Odfjell (2013, p.5) geeft het Kabinet aan deze aanbeveling zal worden overgenomen. Het Kabinet geeft daarbij aan dat “voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals bij Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico’s voor de omgeving het noodzakelijk wordt geacht dat de Staatssecretaris van I&M zo spoedig mogelijk over een nieuwe, wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken”. Daarbij wordt aangegeven dat deze interventiebevoegdheid zich nadrukkelijk beperkt tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabokolom.

Om aan de benodigde informatie te komen over bijvoorbeeld een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico’s voor de omgeving zal een procedure worden opgenomen in

de Wabo, waarmee de directeur van een Brzo-RUD²¹ de Staatssecretaris van I&M op de hoogte stelt van (bestuursrechtelijke) handhavingsproblemen bij een Brzo-bedrijf. Aan de hand van deze informatie kan de Staatssecretaris beslissen of zij gebruik zal maken van het nieuwe wettelijk interventie-instrument. Uiteraard zal de Staatssecretaris ook in actie komen, indien haar via andere kanalen (bijvoorbeeld via klokkenluiders) signalen bereiken dat er sprake is van een handhavingstekort (Min. I&M, 2013, p. 5).

In het algemeen overleg van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 12 december 2013 is op vragen door de commissieleden en staatssecretaris nader ingegaan op het nieuwe interventie-instrument, die tijdens dit overleg voor het eerst “de Rode Knop” werd genoemd. Tijdens dat overleg geeft de staatssecretaris aan dat de enige wijze voor het ministerie van I&M om in te grijpen is de interbestuurlijk, via de gemeente of provincie. Naar haar mening is dit bij calamiteiten op het gebied van externe veiligheid niet de goede weg, ze wil niet de omweg van bestuurlijk overleg moeten volgen. Ze heeft derhalve voor ogen dat de ILT, namens haar, indien noodzakelijk direct moet kunnen ingrijpen bij het bedrijf. Het gaat daarbij om een echte calamiteit, waarbij het hele systeem van Brzo-toezicht iets mis moet zijn gegaan. Het signaal dat het mis gaat wordt daarbij afgegeven door een decentrale overheid of RUD, het ingrijpen zelf gebeurt door de inspecteurs van ILT (Tweede Kamer, 2013, p.27-31).

Nu is een belangrijke vraag, die bij bovenstaande uitleg van de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid gesteld kan worden is of met de voorgestelde interventiebevoegdheid, hierna te noemen: ‘de Rode Knop’, wel voldaan wordt aan hetgeen de Onderzoeksraad voor ogen had bij het formuleren van de aanbeveling in het rapport over Odfjell. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen is in een interview met een lid van de Onderzoeksraad gevraagd naar een nadere uitleg van de aanbeveling en hetgeen de Onderzoeksraad er precies mee voor ogen had.

De interpretatie van het Kabinet over het door de Onderzoeksraad aanbevolen doorzettingmacht voor de staatssecretaris van I&M is niet hetgeen de Onderzoeksraad voor ogen had. Met de aanbeveling heeft de Onderzoeksraad een ander type instrument voor ogen gehad met name om het probleem van de fragmentatie van de handhaving bij Brzo-bedrijven te ondervangen. Geconstateerd is immers dat bij de handhaving van overtredingen bij Brzo-bedrijven, drie overheidsinstanties op basis van hun eigen wetgeving en met hun eigen handhavingsinstrumentarium kunnen ingrijpen. Tussen de drie overheidsinstanties is geen hiërarchie, er is geen coördinerend bestuursorgaan dat het laatste woord heeft over welke instantie op welke manier handhavend moet optreden. De Onderzoeksraad beveelt nu aan om de staatssecretaris van I&M wettelijke doorzettingmacht²² te geven ten opzicht van de andere Brzo-partners, zodat in geval van conflict de staatssecretaris van I&M de knoop kan doorhakken. Op deze manier kan de handhaving doeltreffender worden ingezet.

Concluderend kan worden gesteld dat de wijze waarop de aanbeveling van de Onderzoeksraad door het Kabinet is geïnterpreteerd, niet is zoals de Onderzoeksraad deze aanbeveling heeft bedoeld. Het Kabinet beschouwt de doorzettingmacht als een nieuw interventie-instrument binnen de Wabokolom, dus alleen gericht op externe veiligheid. Ook is het de vraag of de doorzettingmacht van de Onderzoeksraad beschouwd kan worden als interbestuurlijk toezicht. Het gaat immers vooral om een bevoegdheid tot een finaal besluit wanneer drie, niet hiërarchisch aan elkaar ondergeschikte bestuursorganen er onderling niet uitkomen. Het instrument dat wordt voorgesteld door het Kabinet richt zich op heel iets anders, namelijk op het niet of te laat handhaven door het Wabo-bevoegd gezag (gemeente of provincie) bij een Brzo-bedrijf. In feite twee volstrekt onvergelykbare zaken, waar-

²¹ De uitvoering van de omgevingsregelgeving wordt in Nederland uitgevoerd door 29 regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), waarvan zes RUD's specifiek zijn aangewezen voor het uitvoeren van de Brzo-taken. Deze RUD's worden Brzo-RUD's genoemd.

²² Doorzettingmacht betekent dat een minister andere bewindspersonen opzij mag zetten, als ze er onderling niet uitkomen.

bij in ieder geval kan worden geconcludeerd dat met de interpretatie die het Kabinet eraan geeft niet zal worden voldaan aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad.

Voor het vervolg van deze scriptie zal overigens worden uitgegaan van de interpretatie die het Kabinet aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad heeft gegeven. Dat wil zeggen dat het onderzoek zich zal richten op de wijze waarop de Rode Knop vorm gegeven kan worden binnen het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht.

6. Analyse van interbestuurlijk toezicht en de Rode Knop

In dit hoofdstuk zal de praktijk van het interbestuurlijk toezicht worden getoetst aan de vragen van Hemerijck, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4. Tevens zullen de twee casus (Chemie-Pack en Odfjell) worden geprojecteerd in het huidige stelsel van het interbestuurlijk toezicht. Zou het interbestuurlijk toezicht een andere rol hebben gespeeld of tot een andere uitkomst hebben geleid? Als laatste zal worden ingegaan op 'de Rode Knop'. Is het noodzakelijk een nieuw interventie-instrument te ontwerpen of kan de Rode Knop ook worden vormgegeven binnen het huidige stelsel? Geeft de beoordeling van de Rode Knop aan de hand van de vragen van Hemerijck een andere uitkomst dan het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht? Als laatste zal de vraag worden beantwoord op welke manier de inzet van de Rode Knop invloed gehad zou kunnen hebben op de uitkomsten van de zaken Chemie-Pack en Odfjell.

6.1 De 'werkt het?'-vraag in de praktijk beoordeeld

Zoals in paragraaf 4.1.1 is aangegeven valt de 'werkt het?'-vraag uiteen in twee onderdelen: de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Bij deze vraag gaat het erom of het beleid zodanig is georganiseerd en vastgelegd dat hiermee het doel kan worden bereikt op een zo efficiënt mogelijke manier.

6.1.1 Doeltreffendheid

Om te bepalen of het beleid doeltreffend is, is het eerst van belang te onderzoeken wel doel is gediend met de Wet rgt, oftewel met de stelselherziening van het interbestuurlijk toezicht. In de Memorie van Toelichting bij de Wet rgt (Min. BZK, 2010) is een aantal beleidsdoelen omschreven. Het belangrijkste doel van de stelselherziening is het vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezicht. De vereenvoudiging wordt bereikt door het schrappen van zoveel mogelijk specifieke toezichtinstrumenten binnen het interbestuurlijk toezicht en de overgebleven generieke instrumenten te concentreren in twee wetten (Provinciewet en Gemeentewet). Een ander doel van de stelselherziening was een verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden en het versterken van de gemeentelijke en provinciale zelfstandigheid door het terugdringen van de interbestuurlijke toezichtlast, het vergroten van de het vertrouwen in de taakuitoefening door decentrale overheden en de vermindering van stapeling van toezicht. Een laatste beleidsdoel, zoals omschreven in de Memorie van Toelichting is de revitalisering van het toezichtinstrumentarium, zodat het niet meer als 'ultimum remedium' wordt gezien, maar als 'regulier' instrument in de instrumentenmix.

In het onderzoek is niet gebleken van een eventueel 'politiek doel' dat de minister voor ogen had, naast de hierboven genoemde beleidsdoelen. Volgens de verantwoordelijk ambtenaar van BZK was de stelselherziening niet bedoeld als bezuiniging of taakstelling, hoewel dit door het conflict tussen ILT en de provincies over de overdracht van mensen en middelen in de praktijk door de provincies wel zo werd ervaren. Ook voor ILT was de overdracht van het geringe aantal fte's naar de provincies echter geen bezuiniging, maar een gevolg van de geringe inzet op interbestuurlijk toezicht in jaren voorafgaand aan de overdracht, die weer een gevolg was van de koppeling die ILT had aangebracht tussen het systeemtoezicht en het interbestuurlijk toezicht. ILT had gewoonweg niet meer middelen beschikbaar om over te dragen aan de provincies.

Om bovengenoemde doelen te behalen is het noodzakelijk dat goed is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn verdeeld over de verschillende partijen. De basis voor de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden bij het uitvoeren van interbestuurlijk toezicht zijn neergelegd in de Gemeentewet en Provinciewet. In deze wetten wordt bijvoorbeeld bepaald dat de provincie, behoudens enkele uitzonderingen, de toezichthouder is voor de gemeente en het Rijk voor de provincies. In de Gemeentewet en Provinciewet is tevens vastgelegd welke instrumenten kunnen worden ingezet, op welk moment en op welke wijze. Overigens worden in de wet alleen de

juridische instrumenten benoemd, namelijk het besluit tot indeplaatsstelling en het besluit tot vernietiging. Ook zijn een aantal juridische vereisten vastgelegd, die een rol spelen in de procedure.

De procedures die aan beide instrumenten vooraf gaan, waaronder de communicatieve instrumenten van informeren en overleg, zijn uitgewerkt in twee beleidskaders, behorende bij het Handboek Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht, dat het ministerie van BZK heeft opgesteld in samenwerking met het IPO en de VNG. In de zogenaamde interventieladders (zie paragraaf 5.1.2.) staan de stappen, die in het kader van de zorgvuldigheid van de procedure moeten worden doorlopen om uiteindelijk het besluit tot indeplaatsstelling of vernietiging te kunnen nemen. In met name de eerste stappen van deze interventieladders staat overleg en informeren van de onder toezicht staande partij centraal. In het Handboek wordt overigens aangegeven dat zelfs vóór het starten met de interventieladder bestuurlijk overleg tussen toezichthouder en onder toezicht staande zeer gewenst is.

Ook de informatie-uitwisseling tussen partijen is op meerdere plekken vastgelegd. Op basis van de Wet rgt is een AMvB (het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie) vastgesteld, op grond waarvan de minister of het provinciaal bestuur (via een ministeriële regeling of provinciale verordening) regels kan stellen over het beschikbaar stellen van systematische toezichtinformatie van de onder toezicht staande aan de toezichthouder. De mogelijkheid om buiten de systematische toezichtinformatie éénmalig informatie op te vragen bijvoorbeeld in het geval van een ernstige onvoorzienbare gebeurtenis, die aanleiding geeft tot toezicht dat niet is voorzien, is geregeld in artikel 6 van de AMvB. Dat betekent dat bij (dreigende) incidenten altijd op korte termijn informatie gevraagd kan worden.

Op basis van de AMvB is vooralsnog geen ministeriële regeling vastgesteld op basis waarvan de onder toezicht staande organisaties systematische toezichtinformatie aan de minister van I&M hoeven te leveren. Verschillende provincies, zoals Utrecht, Zeeland en Noord-Brabant, hebben in hun rol als toezichthouder wel provinciale verordeningen opgesteld ten behoeve van het verkrijgen van systematische toezichtinformatie van de gemeenten. Andere provincies, zoals Overijssel en Zuid-Holland, hebben geen provinciale verordening vastgesteld, maar hebben ervoor gekozen in de bestuursovereenkomsten met hun gemeenten afspraken op te nemen over de verstrekking van toezichtinformatie aan de provincie. Bovendien staat in de meeste provinciale uitvoeringsprogramma's interbestuurlijk toezicht dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt zal worden van bestaande toezichtinformatie, bijvoorbeeld de informatie die gedeeld wordt op de website www.waarstaatjegemeente.nl.

Een laatste indicator om te bepalen of het beleid doeltreffend is, is transparantie over de wijze van uitvoering en de resultaten van het interbestuurlijk toezicht. Zonder deze inzichten is het niet mogelijk om te bepalen of met het nieuwe stelsel de doelen, die daarmee worden nagestreefd, zijn behaald. Om te bepalen om het doel van de stelselherziening is gehaald wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de Wet rgt na twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd dient te worden. Het doel van de evaluatie is onder meer om te onderzoeken of de stelselwijziging in alle gevallen voorziet in een efficiënte en toereikende vorm van toezicht op gemeenten en provincies (Min. BZK, 2010, p.50).

Naast de evaluatieverplichting is verder weinig vastgelegd over het openbaar maken van toezichtinformatie. Behalve de verplichting tot het publiceren van het Koninklijk Besluit tot vernietiging in het Staatsblad, is nergens een verplichting opgenomen tot het publiceren van de toezichtresultaten.

6.1.2 Doelmatigheid

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid of efficiëntie van het beleid zal gekeken moeten worden naar de kosten en opbrengsten van het beleid. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1.1 wordt hierbij vooral naar de kostenkant gekeken en niet naar de opbrengstenkant, omdat de opbrengst van dit beleid binnen de scope van deze scriptie niet kan worden gemeten.

Er kunnen verschillende factoren worden genoemd die van invloed zijn op de kostenkant van het beleid. Als eerste kan daarbij gekeken worden naar de professionaliteit van toezichthouder en organisatie. Op Rijksniveau is door ILT het interbestuurlijk toezicht gecombineerd met het systeemtoezicht dat in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd op het systeem van de wet. Hierbij worden de resultaten uit de beleidsonderzoeken mede gebruikt om signalen af te geven aan de decentrale overheden in het kader van interbestuurlijk toezicht. Door deze twee systemen van toezicht te combineren, is aan de ene kant de professionaliteit van de toezichthouder gegarandeerd en aan de andere kant wordt hierdoor optimaal gebruik gemaakt van de mensen en middelen binnen de ILT. Hierbij kan overigens worden aangetekend dat hiermee geen uitspraak wordt gedaan over of de inzet van mensen en middelen voldoende is om het interbestuurlijk toezicht op een goede manier uit te voeren. Een uitspraak hierover is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk.

Bij de provincies is het vanwege de verscheidenheid aan toezichtarrangementen niet mogelijk één oordeel te geven over de professionaliteit van toezichthouder en organisatie. Wel is het mogelijk een aantal elementen aan te geven die hierop van invloed zijn.

Voor de provincies was interbestuurlijk toezicht als zodanig niet nieuw. Op meerdere vakgebieden (bijvoorbeeld financiën en ruimtelijke ordening) is reeds vele jaren kennis en ervaring opgedaan met toezicht en het gebruik van het toezichtinstrumentarium. Wel nieuw is de taak van interbestuurlijk toezicht op de gemeenten op het gebied van milieu. Op zich is het milieubeleid en de uitvoering daarvan ook geen onbekende voor de provincies, gezien het feit dat zij het bevoegd gezag zijn voor een groot aantal bedrijven met een zware milieubelasting. In deze combinatie is de professionaliteit van de toezichthouder gewaarborgd. Complicerende factor daarbij is wel dat alle provincies hun VTH-taken op het gebied van milieu hebben uitbesteed aan uitvoeringsdiensten, de Omgevingsdiensten. Hiermee is ook de kennis op het gebied van de VTH-taken milieu (grotendeels) overgedragen aan deze Omgevingsdiensten. Aangezien de Omgevingsdiensten het interbestuurlijk toezicht niet kunnen uitvoeren voor de provincies²³, heeft dit tot gevolg dat bij de provincies deze VTH-kennis opnieuw moet worden opgebouwd of op een andere wijze moet organiseren, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor de hoeveelheid mensen en middelen die benodigd zijn.

Voor de nieuwe toezichttaak op het gebied van milieu is door ILT per provincie één fte overgedragen. Alle geïnterviewden zijn het met elkaar eens dat dit te weinig is om deze toezichttaak op het gebied van milieu door de provincies goed te kunnen uitvoeren. Daarom hebben verschillende provincies ervoor gekozen een aantal fte's toe te voegen, afhankelijk van de gemaakte keuzes over de intensiteit van de uitvoering van de taak.

Ook van invloed op de kosten van de uitvoering is de mate van samenwerking met andere toezichthouders. Binnen het interbestuurlijk toezicht zijn er weinig mogelijkheden tot intensieve samenwerking, juist omdat het toezicht zoveel mogelijk door één toezichthouder wordt uitgevoerd. Toch zijn er wel mogelijkheden tot samenwerking tussen ILT en de provincies. De ILT doet immers beleidsevaluaties en thematische onderzoeken bij decentrale overheden op divers gebied. Op basis van de resultaten uit deze evaluaties en onderzoeken worden door de ILT signalen gegeven, die de provincies als interbestuurlijk toezichthouder kunnen meenemen in het toezicht. Door de provincies wordt in de interviews echter aangegeven dat de ILT niet met de provincies afstemt op welk gebied een onderzoek wordt gehouden en op welk moment. Daarom kan het gebeuren dat zowel de ILT in zijn rol als systeemtoezichthouder bij hetzelfde onderzoek doet als een provincie in zijn rol als interbestuurlijk toezichthouder. Op dit gebied zou de samenwerking nog efficiënter georganiseerd kunnen worden.

²³ Vanwege het probleem van de dubbele pet, zie paragraaf 5.1.3.

Het gebied waar sinds de invoering van het nieuwe systeem wel veel vooruitgang is geboekt is de verstrekking en uitwisseling van toezichtinformatie. Aan de ene kant is het voor de gemeenten door de provinciale informatieverordeningen en de afspraken uit de bestuursovereenkomsten aan de voorkant veel duidelijker wat van hen wordt verwacht bij het vertrekken van systematische toezichtinformatie. Hierdoor kan deze informatie veel efficiënter worden verzameld. Aan de andere kant wordt steeds meer gebruik gemaakt van toezichtinformatie die al beschikbaar is bij de gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van het horizontale toezicht tussen gemeenteraad en college. Naast de website www.waarstaatjegemeente.nl, wordt bijvoorbeeld door de provincies ook gebruik gemaakt van verantwoordingsinformatie in gemeentelijke jaarplannen en monitoringsrapportages. Overigens wordt over het algemeen ook de toezichtinformatie die de provincies hebben verzameld in het kader van interbestuurlijk toezicht gedeeld met de gemeenten, om op hun beurt te gebruiken in de horizontale verantwoording. Op deze wijze wordt de beschikbare informatie steeds efficiënter gebruikt.

Tussen ILT en de provincies wordt op dit moment niet op een systematische wijze informatie uitgewisseld. Er is ook geen ministeriële regeling op basis waarvan dat voor de provincies verplicht is. De ILT kiest er vooralsnog voor de informatie op een andere wijze te verzamelen, namelijk via het systeemtoezicht op de uitvoering van de wettelijke stelsels.

Een laatste mogelijkheid om de kosten van het interbestuurlijk toezicht te beïnvloeden is het proportioneel gebruik van bevoegdheden en instrumenten. Alle onderzochte provincies hebben een vorm van risicoanalyse ingevoerd bij het beoordelen of er meer of minder toezicht nodig is op een individuele gemeente. Daarbij zijn nog wel gradaties te vinden tussen de provincies. Zuid-Holland en Overijssel doen ieder jaar bij elke gemeente een integrale beoordeling over alle taken, waarop de provincie interbestuurlijk toezicht houdt. Dit doen ze op basis van de toezichtinformatie die door de gemeenten op systematische basis wordt aangeleverd. Als de gemeente op basis van deze informatie goed wordt beoordeeld, zal de provincie geen of sterk verminderd toezicht houden op de gemeente.

Noord-Brabant heeft een vergelijkbare aanpak bij het bepalen van de stand van zaken bij een gemeente, maar daarnaast voert de provincie ieder jaar bij diverse gemeenten een 'reality check' uit, waarbij de uitvoeringspraktijk in de praktijk wordt getoetst aan de hand van de handhavingsdocumenten en een aantal handhavingsdossiers. Deze meer intensieve manier van toezicht houden vergt uiteraard wel extra mensen en middelen. Overigens wordt door alle onderzochte provincies aangegeven dat zij terughoudend omgaan met het toepassen van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium en proberen zij alle onregelmatigheden zoveel mogelijk in overleg met de gemeente op te lossen. Pas in het uiterste geval zal gebruik gemaakt worden van de instrumenten van indeplaatsstelling en vernietiging.

6.2 De 'past het?'-vraag in de praktijk beoordeeld

De 'past het?'-vraag richt zich op het vraagstuk van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben daarbij betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid.

6.2.1 Haalbaarheid

Bij de haalbaarheid van beleid staat centraal op welke wijze de belanghebbende partijen een rol hebben gehad bij het vormen en vaststellen van de wetgeving en het daarop gebaseerde beleid. De belanghebbende partijen kunnen worden bepaald door te kijken naar welke organisaties direct te maken krijgen met het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht. Belanghebbend kunnen daarom worden genoemd de toezichthoudende organisaties en de onder toezicht staande organisatie, in het bijzonder: de betrokken ministeries (waaronder het ministerie van BZK, het ministerie van OCW en het ministerie van I&M), het Interprovinciaal Overleg (IPO, namens de provincies) en de Vereniging

van Nederlandse Gemeenten (VNG, namens de gemeenten). Naast deze organisaties zijn er geen partijen die direct belanghebbend zijn.

De besluitvormingsstijl in het wetgevingsproces (Scharpf, in Hemerijck, 2002, p.39) kan worden gekarakteriseerd als die van een onderhandeling. Hoewel het algemeen belang centraal stond, is tijdens het wetgevingsproces zoveel mogelijk rekening gehouden met de belangen van alle partijen. Zij zijn immers de partijen die de wetgeving moeten uitvoeren. Alle hiervoor genoemde organisaties zijn daarom intensief betrokken geweest bij het opstellen van de Wet rgt, naast IPO en VNG aangevuld met enkele provincies en gemeenten. Zij hebben tijdens het proces alle gelegenheid gehad hun inbreng te leveren en belangen te verdedigen. De gemeenten en VNG vonden het bijvoorbeeld van groot belang dat de rol van de interbestuurlijk toezichthouder duidelijk en terughoudend is en dat er vertrouwen werd uitgesproken in de zelfstandigheid van de gemeente en de eigen horizontale verantwoordingslijnen. Het herziene stelsel voorziet in veel van deze wensen, bijvoorbeeld doordat een groot deel van het specifieke toezichtinstrumentarium is geschrapt, alle bepalingen rondom interbestuurlijk toezicht zijn geconcentreerd in de Provinciewet en Gemeentewet en door het toepassen van de principes van nabijheid en enkelvoudigheid. Daarnaast is in de beleidskaders vastgelegd zoveel mogelijk toezichtinformatie van de gemeenten en provincies wordt hergebruikt en dat voorafgaand aan de inzet van de toezichtinstrumenten bestuurlijk overleg zal plaatsvinden tussen toezichthouder en onder toezicht staande. Hiermee wordt zoveel mogelijk voldaan de wensen van de gemeenten.

Zoals aangegeven door de verantwoordelijk ambtenaar van BZK waren voor de provincies en het IPO twee zaken met name van belang. Als eerste wilden de provincies met de overdracht van de toezichttaak van ILT voldoende mensen en middelen meekrijgen om de taak naar behoren te kunnen uitvoeren. De gevraagde hoeveelheid mensen en middelen werden echter niet geboden door het ministerie van I&M. Na veel onderhandelingen is er een compromis gesloten tussen het ministerie en de provincie, waarbij de provincies weliswaar niet de volledige hoeveelheid mensen en middelen overgedragen kregen, maar tevens niet verantwoordelijk gesteld werden voor het wegwerken van de achterstanden bij de gemeente door de toepassing van interbestuurlijk toezicht. Een compromis waar de provincies niet blij mee waren, maar wel mee akkoord gingen.

Een tweede onderwerp dat voor de provincies van belang was in het wetgevingsproces, was dat zij na de decentralisatie de interbestuurlijk toezichttaak op eigen wijze konden vormgeven en uitvoeren. Deze wens is volledig gehonoreerd. Hoewel het Handboek en de bijbehorende beleidskaders wel richting geven aan de toepassing van de interventie-instrumenten, zijn er voornamelijk nog geen wetten of rijksbrede beleidskaders, die invloed hebben op de wijze van uitvoering van het interbestuurlijk toezicht door de provincies. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 5.1.3 zijn daardoor in de praktijk verschillen ontstaan tussen de provincies. Of deze verschillen tot onoverkomelijke problemen leiden, zal onderwerp zijn van de tussenevaluatie van de Wet rgt, die wordt uitgevoerd door het ministerie van BZK, die stelselverantwoordelijk is voor de uitvoering van het stelsel van interbestuurlijk toezicht.

De andere partijen, die tijdens het wetgevingsproces aan tafel zaten, zoals de ministeries van OCW en I&M, hebben geen eigen wensen en eisen op tafel gelegd. Daaruit kan worden geconcludeerd dat zij tevreden waren over het verloop en de uitkomsten van het proces.

Het uiteindelijke resultaat van de samenwerking in het wetgevingsproces heeft geleid tot groot draagvlak bij de toezichthouders én de onder toezicht staanden, hetgeen een belangrijke basis is van een goede uitvoering van de wet.

6.2.2 Uitvoerbaarheid

Bij de uitvoerbaarheid van het beleid wordt met name gekeken naar de wijze waarop het beleid is geïmplementeerd en wordt uitgevoerd. De beantwoording van deze vraag ligt direct in het verlengde van de vraag naar de doeltreffendheid van het beleid, zoals beschreven in paragraaf 6.1.1. Bij de

doeltreffendheid gaat het om de vraag hoe een en ander is vastgelegd, bij de uitvoerbaarheid gaat het om de uitvoeringspraktijk van hetgeen in de wet- en regelgeving en in beleidskaders is beschreven.

Zoals eerder reeds is aangegeven heeft het ministerie van I&M ervoor gekozen om de ILT zich voortsnog met name te laten concentreren op het systeemtoezicht, waarbij mogelijke ontdekte misstanden kunnen worden aangepakt via het interbestuurlijk toezicht. Dat betekent dat de aandacht van ILT voor interbestuurlijk toezicht de laatste jaren niet groot is geweest. Er is dan ook geen beleidskader of uitvoeringsprogramma opgesteld door de ILT.

Bij een groot aantal van de provincies zijn inmiddels beleidskaders opgesteld ten aan van de toepassing van het interbestuurlijk toezicht. Hierin wordt onder andere aangegeven op welke wijze het toezicht op de gemeenten vormgegeven gaat worden en hoe dit is ingebed binnen de provinciale organisatie. Op het gebied van het beleid van het toepassen van het interventie-instrumentarium, maken in de meeste gevallen de algemene beleidskaders schorsing/vernietiging en indeplaatsstelling, die landelijk zijn opgesteld en zijn opgenomen in het Handboek, deel uit van de provinciale beleidskaders. Naast het meer algemene beleidskader, is in de meeste provincies ook een uitvoeringsprogramma vastgesteld, waarin de prioriteiten van toezicht staan. De provincie Zuid-Holland (2013, p.8-10) richt zich bijvoorbeeld de komende jaren op het vaststellen van de kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving door gemeenten en het actueel houden van de risicogegevens van bedrijven ten behoeve van de provinciale risicokaart. De provincie Utrecht (2014, p. 18) heeft onder andere als prioriteit gesteld de regelgeving en het toezicht van de gemeente op de verwerking van asbest, de brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijk stoffen bij bedrijven en de verwerking van verontreinigde grond. De provincie Brabant (2013b, p.30) tenslotte zal zich naast de reality checks²⁴ bij een deel van de gemeenten ook richten op het gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid bij zorginstellingen. Uit deze diverse voorbeelden blijkt de diversiteit in de aanpak van het interbestuurlijk toezicht door de provincies. De provincies geven daarbij echter wel aan dat ook gevolg zal worden gegeven aan signalen die de ILT geeft naar aanleiding van de door ILT uitgevoerde thematische onderzoeken.

Zoals in paragraaf 6.1.1 is aangegeven is ten behoeve van de verkrijging van systematische toezichtinformatie door een deel van de provincies een provinciale verordening vastgesteld. Een ander deel van de provincies heeft ervoor gekozen hierover afspraken vast te leggen in een bestuursovereenkomst tussen de provincie en de gemeenten. Daarnaast wordt door de provincie gebruik gemaakt van de bij de gemeente reeds beschikbare toezichtinformatie van de website www.waarstaatjegemeente.nl. Hoewel de website nog niet door alle gemeenten volledig gevuld is, is dit volgens de geïnterviewde provincies wel een goede basis om de informatie te verkrijgen. Daarnaast wordt in het algemeen gebruik gemaakt van de reguliere verantwoordingscyclus tussen gemeenteraad en college, waarbij de benodigde informatie via de gemeenteraad bij de provincie wordt aangeleverd. Op deze manier maakt de toezichtinformatie ook deel uit van de horizontale verantwoording tussen gemeenteraad en college.

Over de door ILT beschikbaar gestelde middelen (ter waarde van één fte) wordt bij de verschillende provincies verschillend gedacht. De provincie Utrecht geeft bijvoorbeeld aan dat voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht op de milieutaken deze ene fte ruim voldoende is (prov. Utrecht, 2014, p.30). Zuid-Holland heeft het stellen van de toezichtprioriteiten afgestemd op de beschikbaar gestelde middelen, waardoor de inzet van Zuid-Holland op interbestuurlijk toezicht sober genoemd kan worden. Noord-Brabant heeft ervoor gekozen de toezichttaak stevig te verankeren in de provinciale organisatie en heeft daarom uit eigen middelen extra fte's toegevoegd aan de verkregen fte (prov. Brabant, 2013a, p.18).

²⁴ Zie paragraaf 5.1.3

Voor de benodigde kennis en ervaring met betrekking tot interbestuurlijk toezicht van de VTH-taken op het gebied van milieu, hebben de onderzochte provincies voldoende basiskennis in huis om de informatie van gemeenten te kunnen beoordelen. Omdat de specialistische kennis van deze provincies is uitbesteed aan de Omgevingsdiensten, wordt in bijzondere gevallen een beroep gedaan op externe adviseurs, indien mogelijk van de Omgevingsdienst. Op deze manier kan in alle gevallen een goed oordeel worden gevormd over de toezichtinformatie.

De vraag kan nu gesteld worden of het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht, waarbij één van de doelen was om het generieke instrumentarium te revitaliseren, uiteindelijk ook heeft geleid tot meer inzet van de instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling.

In 'Staat van het Bestuur' wordt het aantal Koninklijke Besluiten bijgehouden, waarbij een besluit van een lagere overheid wordt vernietigd. Sinds 1996 wordt slechts zelden een besluit tot vernietiging genomen (Min. BZK, 2012, p.90), het gaat om 0 tot maximaal 4 gevallen per jaar. Sinds de inwerking-treding van de Wet rgt in oktober 2012 is nog geen enkel besluit door de Kroon vernietigd. Voor zo- ver bekend is door de provincies wel een aantal keer een besluit voorgedragen ter vernietiging. Dit zijn over het algemeen gemeentelijke besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening of bouw. De redenen voor het afwijzen van het besluit tot vernietiging zijn onder andere het niet juist hebben doorlopen van de vergunningprocedure (de provincie had geen zienswijze ingebracht, terwijl daartoe wel de gelegenheid was) of het ontbreken van strijd met het algemeen belang. De provincies geven daarbij desgevraagd aan dat zij de procedure (uitgewerkt in de interventieladder vernietiging, zie paragraaf 5.1.2.2) erg streng vinden, vooral op het punt van de integrale beoordeling van de voor- dracht van vernietiging door het vakministerie (stap 2 op de interventieladder). Wel hebben ze er begrip voor dat het niet goed doorlopen van een procedure door de provincie kan worden 'goedge- maakt' door het instrument van vernietiging. Daarvoor is dit instrument immers niet bedoeld.

Bij navraag bij alle provincies is gebleken dat ook het instrument indeplaatsstelling sinds oktober 2012 nog niet heeft geleid tot een genomen besluit hiertoe. Hoe dit instrument in de afgelopen jaren is toegepast, is niet bekend. Besluiten tot indeplaatsstelling door Rijk en provincies worden niet rijks- breed bijgehouden en zijn ook niet te vinden op de websites van de provincies. De provincies geven hierbij aan dat bij gebleken tekortkomingen van een gemeente het houden van een bestuurlijk over- leg ('op het matje roepen') over het algemeen voldoende is om de gemeente tot actie over te laten gaan. Verder dan stap 2 op de interventieladder indeplaatsstelling (zie paragraaf 5.1.2.1) zijn de geïn- terviewde provincies dan ook nog niet gekomen, hetgeen niet anders is dan in het verleden.

6.3 De 'mag het?'-vraag in de praktijk beoordeeld

Bij deze vraag van Hemerijck gaat het erom of het beleid procedureel tot stand is gekomen overeen- stemmend met wet- en regelgeving en de algemene rechtsbeginselen en of het er inhoudelijk mee in overeenstemming is.

De vraag of het beleid procedureel tot stand is gekomen overeenstemmend met wet- en regelgeving is eenvoudig te beantwoorden, omdat het beleid, de herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, bestaat uit een wet, die een aantal bestaande wetten wijzigt. De totstandkoming van de Wet rgt is verlopen conform de regels die een democratische rechtstaat stellen aan een wetgevings- proces. Ook de toetsing aan het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat alle bevoegdheden van de over- heid gebaseerd dienen te zijn op een wet, is eenvoudig. Alle bevoegdheden van de overheden die interbestuurlijk toezicht toepassen, zijn opgenomen in de Provinciewet en de Gemeentewet.

Voor de beoordeling van de proportionaliteit van het beleid moet vooral gekeken worden naar de wijze waarop de bevoegdheden uit de Wet rgt (en dus de Provinciewet en de Gemeentewet) worden toegepast. Daarbij speelt de proportionaliteit op vele momenten in het interbestuurlijk toezicht een rol, zoals bij het verzamelen van toezichtinformatie, de intensiteit van het toezicht, de inzet van toe-

zichtinstrumentarium en de zwaarte van de opgelegde sanctie. De basis voor proportionaliteit op het gebied van toezicht ligt op al deze punten in artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht, dat zegt: "Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is".

Op het gebied van het verzamelen van toezichtinformatie is de proportionaliteit vastgelegd in artikel 4 van het Besluit vertrekking systematische toezichtinformatie, op basis waarvan de toezichthouder systematisch informatie kan vragen van de onder toezicht staande. In dit artikel staat aangegeven dat de verplichting tot het verstrekken van toezichtinformatie slechts kan worden opgelegd, voor zover en zo lang dit noodzakelijk is voor het uitoefenen van het toezicht. Ook is aangegeven dat de verplichting alleen kan worden opgelegd als de toezichthouder de gewenste gegevens niet of alleen met een onevenredige inspanning op een andere wijze kan verkrijgen. Hiermee wordt voorkomen dat de toezichthouder onnodig of teveel toezichtinformatie wil hebben.

Over de proportionaliteit bij de intensiteit van toezicht is, naast de algemene bepalingen hierover, niets vastgelegd in wet- of regelgeving. In de praktijk gaan de provincies hier verschillend mee om, hoewel zij wel aangeven dat 'goed gedrag' van een gemeente een verminderde intensiteit van het toezicht rechtvaardigt. Bij een aantal provincies zal daarom goed gedrag van een gemeente leiden tot verminderd toezicht en interbestuurlijk overleg. Andere provincies blijven, onafhankelijk van de prestaties van een gemeente, reality checks doen om de uitvoeringstaken van de gemeenten te toetsen in de praktijk.

De proportionaliteit van de inzet en zwaarte van het toezichtinstrumentarium wordt bewaakt door het algemene artikel 5:13 Van de Algemene wet bestuursrecht en door hetgeen hierover is bepaald in de Provinciewet en Gemeentewet. Ook het gebruik van de beide interventieladders voor de inzet van het instrumentarium, zorgt ervoor dat de instrumenten niet lichtvaardig en pas na een uitgebreide procedure kunnen worden ingezet.

Twee andere beginselen die van toepassing zijn op het instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht zijn nabijheid en enkelvoudigheid. Nabijheid houdt in dat het interbestuurlijk toezicht in beginsel wordt uitgevoerd door de naast-hoger gelegen bestuurslaag. Op hoofdlijnen voldoet het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht op het gebied van de VTH-taken milieu hieraan. Er is echter één uitzondering, namelijk het 'haasje over-artikel', artikel 124a Gemeentewet, waarin is geregeld dat indien bestuursorganen van de provincie blijven stilzitten in een geval van taakverwaarlozing van een gemeente, de vakminister in de plaats kan treden van de provincie. Dit artikel levert overigens ook strijd op met het enkelvoudigheidsbeginsel, dat inhoudt dat slechts één toezichthouder toezicht houdt op de taakuitvoering op een bepaald beleidsterrein. Behalve bij het 'haasje over-artikel' is het beginsel voor het overige consequent doorgevoerd in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht.

6.4 Conclusie: interbestuurlijk toezicht in het licht van Hemerijck

Wat kan op basis van de beantwoording van de vragen van Hemerijck in het kader van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht worden geconcludeerd? De vier beleidsvragen van Hemerijck zijn gebaseerd op zijn uitgangspunt dat gelegitimeerd beleid moet voldoen aan vier criteria: het beleid moet doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar (Hemerijck, 2003, p.34). Kan daarmee nu de vraag worden beantwoord hoe het onderzochte beleid als geheel moet worden beoordeeld?

Bij de 'werkt het?'-vraag is beoordeeld of het beleid zodanig is georganiseerd en vastgelegd dat hiermee het doel van het beleid kan worden bereikt op een zo efficiënt mogelijke manier. Geconcludeerd kan worden dat op de belangrijkste punten hieraan wordt voldaan. Het beleid is duidelijk en volledig vastgelegd in wetten, regels en beleidskaders en wordt op een redelijk efficiënte wijze uitgevoerd. Verbeterpunten zijn hierin dat er weinig is vastgelegd over de transparantie het gebruik van

het instrumentarium en de bereikte resultaten van het toezicht. Daardoor is het lastig te bepalen of en in welke mate alle doelen, die met de herziening werden beoogd, met het nieuwe stelsel zijn behaald.

Het belangrijkste doel dat in ieder geval wel is behaald, is de vereenvoudiging van het stelsel van interbestuurlijk toezicht. De (meeste) specifieke toezichtinstrumenten zijn geschrapt en alle bepalingen over interbestuurlijk toezicht zijn samengevoegd in twee wetten, de Provinciewet en de Gemeentewet. Ook het doel van de verdergaande decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht is behaald, het toezicht op de gemeenten is immers (grotendeels) van het Rijk overgegaan naar de provincies, waarmee de eigen gemeentelijke en provinciale zelfstandigheid en verantwoordelijkheid is versterkt. Of het laatste doel van de stelselherziening, de revitalisering van het generieke toezichtinstrumentarium, is behaald, kan worden betwijfeld, hoewel het aan de andere kant misschien te snel is na de inwerkingtreding om dit te kunnen beoordelen. Er wordt weliswaar nog weinig tot geen gebruik gemaakt van het instrumentarium, maar een trendbreuk met het verleden (waarin de instrumenten ook maar zelden werden toegepast) is nog niet geconstateerd. De toekomst zal moeten uitwijzen of ook dit doel van de stelselherziening is behaald.

Op dit moment wordt het beleid redelijk doelmatig uitgevoerd, in die zin dat rekening wordt gehouden met het zo laag mogelijk houden van de kosten. Op het gebied van de samenwerking tussen de ILT en de provincies kan daarbij overigens nog wel een verbeteringslag worden gemaakt, met name bij de afstemming tussen de thematische onderzoeken van de ILT en de toezichtprioriteiten van de provincies, om te voorkomen dat hierin onnodig overlap ontstaat. Of in het algemeen kan worden geconcludeerd dat het beleid echt efficiënt is, kan niet worden gezegd, omdat in het onderzoek de opbrengsten van het interbestuurlijk toezicht niet zijn meegenomen.

Bij de 'past het?'-vraag is onderzocht of er politiek en maatschappelijk draagvlak is voor het beleid en of het beleid uitvoerbaar is. Geconcludeerd kan worden dat door de wijze waarop de Wet rgt tot stand is gekozen, de goede samenwerking van belanghebbende partijen en het verwerken van de wensen in het uiteindelijke resultaat, ervoor heeft gezorgd dat het draagvlak voor het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht groot is. De uitvoerbaarheid van het beleid is onderzocht door te kijken naar de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het beleid goed uitvoerbaar is. Een groot aantal provincies heeft de nieuwe taak goed opgepakt, beleidskaders en uitvoeringsprogramma's opgesteld en het toezicht ook in de praktijk gebracht. De informatie-uitwisseling met de gemeenten begint goed vorm te krijgen en het interbestuurlijk toezicht staat weer regelmatig op de bestuurlijk agenda. Het enige onderdeel van het interbestuurlijk toezicht waarvan de uitvoerbaarheid twijfelachtig is, is de daadwerkelijke toepassing van de instrumenten vernietiging en indeplaatsstelling. Aan de ene kant is dat te verklaren door de lange en ingewikkelde procedures en aan de andere kant door de preventieve werking die uitgaat van het instrumentarium. De provincies hebben ervaren dat het spreken over of dreigen met het instrument vaak al voldoende is om de gemeenten tot actie over te laten gaan.

Als laatste²⁵ is de 'mag het?'-vraag onder de loep genomen. Deze vraag geeft aan of het beleid procedureel tot stand is gekomen conform wet- en regelgeving en de algemene rechtsbeginselen en of het er inhoudelijk mee in overeenstemming is. Geconcludeerd kan worden dat de herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht volledig tot stand is gekomen conform wet- en regelgeving, het legaliteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Ook het nabijheidsbeginsel en enkelvoudigheidsbeginsel zijn in hoofdlijnen toegepast in het herziene stelsel. Daarop is echter wel één uitzondering gemaakt in artikel 124a Gemeentewet, waarin wordt bepaald dat, indien bestuursorganen van de provincie blijven stilzitten in een geval van taakverwaarlozing van een gemeente, de vakminister in de plaats kan treden van de provincie.

²⁵ Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is ervoor gekozen de 'hoort het?'-vraag in deze scriptie buiten beschouwing te laten.

Over het geheel van de besproken drie beleidsvragen van Hemerijck genomen, kan worden geconcludeerd dat het beleid tot herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht voor het overgrote deel voldoet aan de vier criteria, die aan het begin van deze paragraaf zijn genoemd. Kan daarmee dan ook worden gesteld dat dit beleid de meest optimale wijze is van interbestuurlijk toezicht? Nee, een volkomen andere benadering van het interbestuurlijk toezicht had dezelfde kwalificatie kunnen hebben. Maar de keuzes die in het huidige stelsel zijn gemaakt zorgen er in ieder geval voor dat de doelen van interbestuurlijk toezicht worden bereikt, er draagvlak is bij de belanghebbende partijen en dat het beleid uitvoerbaar is. Hiermee is het beleid succesvol te noemen.

6.5 Chemie-Pack en Odfjell in het huidige stelsel

In hoofdstuk 5 zijn de casus Chemie-Pack en Odfjell beschreven en is aangegeven welke rol interbestuurlijk toezicht daarbij heeft gespeeld. Beide zaken speelde zich echter af vóór de invoering van het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht. Om te bepalen of in het nieuwe stelsel het interbestuurlijk toezicht een andere rol zou hebben gespeeld, zal hieronder worden ingegaan op beide casus, alsof deze na de invoering van het nieuwe stelsel aan de orde waren.

6.5.1 Chemie-Pack

Zoals in de casusbeschrijving is aangegeven, was Chemie-Pack een Brzo-bedrijf onder gemeentelijk bevoegd gezag. De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateerde in haar onderzoek over de gebeurtenissen bij Chemie-Pack dat er gedurende meerdere jaren problemen waren tussen de gemeente en het bedrijf, bij zowel de vergunningverlening als toezicht en handhaving²⁶. Of de interbestuurlijk toezichthouder ILT daarvan op de hoogte was is onbekend, er is in ieder geval nooit door de ILT expliciet onderzoek gedaan naar Chemie-Pack.

In het nieuwe stelsel wordt het interbestuurlijk toezicht uitgeoefend door de provincie Noord-Brabant en niet meer door de ILT. Effectief interbestuurlijk toezicht staat of valt met de informatie die over een bepaalde casus bekend is bij de toezichthouder, in dit geval de provincie. Noord-Brabant haalt zijn interbestuurlijk toezicht-informatie uit jaarplannen en uitvoeringsprogramma's van de gemeenten en doet tevens eenmaal per vier jaar een diepgravend praktijkonderzoek naar de uitvoering van de VTH-taken door de gemeente. Ook de gemeente Moerdijk wordt eenmaal per vier jaar onder de loep genomen. De kans is groot dat tijdens dit onderzoek de problemen bij Chemie-Pack bij de provincie bekend waren geworden. Ook de (minimaal) jaarlijkse gesprekken tussen provincie en gemeente had de provincie op het spoor kunnen brengen van de zorgelijke situatie bij Chemie-Pack.

Met deze informatie kan de provincie met de gemeente in overleg treden over de stappen die bij Chemie-Pack gezet moeten worden om de situatie weer te normaliseren, hetgeen bijvoorbeeld in kan houden dat er sneller en doortastender handhavend wordt opgetreden. Als deze gesprekken er niet toe leiden dat de gemeente stappen onderneemt, kan de provincie er vervolgens toe overgaan om het proces van indeplaatsstelling in te gaan bij de gemeente Moerdijk, met als inzet om alle besluiten te nemen die noodzakelijk zijn op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

Naast de provincie heeft de staatssecretaris van I&M ook bevoegdheden om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen, op grond van artikel 124a Gemeentewet, het 'haasje over-artikel'. Dit zal echter niet snel aan de orde zijn. Allereerst zal de ILT, die het interbestuurlijk toezicht uitvoert namens de staatssecretaris, op de hoogte moeten zijn van de zorgelijke situatie bij Chemie-Pack. Die informatie zou bijvoorbeeld kunnen komen van een klokkenluider. Omdat er geen structurele informatie-uitwisseling is tussen provincie en ILT over de toezichtgegevens van een gemeente, zal deze informatie immers niet zomaar bij de ILT terecht komen. Vervolgens kan de ILT conform het artikel 6 van het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie nadere informatie opvragen bij de

²⁶ Voor een uitgebreidere beschrijving, zie paragraaf 5.2.1.

provincie en de provincie verzoeken om een besluit te nemen tot indeplaatsstelling. Als de provincie dat weigert, kan de staatssecretaris van I&M uit het oogpunt van een zwaarwegend belang zelf dit besluit nemen en hiermee de provincie opzij zetten.

Concluderend kan worden gesteld dat het feit dat in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht de taak bij de provincies ligt en hierdoor in nauwer contact met de gemeenten wordt uitgevoerd, ertoe had kunnen leiden dat de zorgelijke situatie eerder bij de interbestuurlijk toezichthouder bekend was geworden. Dit tweede paar ogen had er wellicht voor kunnen zorgen dat de gemeente eerder en daadkrachtiger had opgetreden bij Chemie-Pack. In ieder geval lijkt het erop dat de methode die de provincie gebruikt meer inzicht oplevert over de uitvoering van de VTH-taken milieu, dan de methode van de ILT, die met beleidsevaluatie en thematische onderzoeken werkt vanuit het systeemtoezicht op het systeem van de wet.

6.5.2 Odfjell

Bij een vergelijking tussen het interbestuurlijk toezicht in de casus Odfjell voor en na de inwerking-treding van het nieuwe stelsel, zijn er eigenlijk weinig verschillen te benoemen. Odfjell valt onder bevoegd gezag van de provincie Zuid-Holland, die onder interbestuurlijk toezicht staat van de ILT, een vergelijkbare situatie met die van vóór oktober 2012. Het belangrijkste verschil met het oude stelsel is dat de ILT niet meer beschikt over een aantal interbestuurlijk toezichtinstrumenten, zoals het handhavingsverzoek en de bevoegdheid handhaving te vorderen, hoewel deze instrumenten niet zijn ingezet in de casus Odfjell. Geconcludeerd kan worden dat de casus Odfjell door de wijziging in het stelsel van interbestuurlijk toezicht niet anders was gelopen.

6.6 Vormgeving en noodzaak van de Rode Knop

De vraag is nu hoe 'de Rode Knop', de nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid van de staatssecretaris van I&M op het gebied van externe veiligheid, past binnen het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Om dat te bepalen zal eerst worden stilgestaan bij de eisen die aan het nieuwe instrument worden gesteld, in welke gevallen deze ingezet zou moeten worden en of hieraan met het huidige stelsel kan worden voldaan. Ook zal de Rode Knop worden geprojecteerd op de praktijk.

6.6.1 Vormgeving van de Rode Knop en toepassing in de praktijk

In paragraaf 5.4 is reeds uitgebreid ingegaan op de Rode Knop. In deze paragraaf is reeds geconstateerd dat met het invoeren van een nieuw wettelijke interventiebevoegdheid niet zal worden voldaan aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Het doel dat met de Rode Knop wel wordt nagestreefd staat in de Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad: "Voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals bij Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving wordt het noodzakelijk geacht dat de Staatssecretaris van I&M zo spoedig mogelijk over een nieuwe, wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken". Daarbij wordt aangegeven dat deze interventiebevoegdheid zich nadrukkelijk beperkt tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabo-kolom (Min. I&M, 2013, p.5). Op een later moment geeft de staatssecretaris van I&M daarbij aan dat zij in dergelijke situaties niet de omweg van bestuurlijk overleg wil volgen, maar direct wil kunnen ingrijpen bij het bedrijf. De informatie over de zorgelijke situatie bij een bedrijf wordt aan haar verstrekt door bijvoorbeeld de directeur van de betreffende Brzo-RUD (zie noot 16), een ander bestuursorgaan (bijvoorbeeld de betrokken gemeente) of een klokkenluider (Tweede Kamer, 2013, p.27-31).

Kort gezegd zijn de eisen die aan de Rode Knop worden gesteld:

- een instrument voor de staatssecretaris van I&M om direct te kunnen ingrijpen bij bedrijven;
- indien nodig inzetbaar met spoedeisend belang;
- op het gebied van externe veiligheid (Brzo-bedrijven);

- in gevallen van een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving.

Als je deze eisen, die worden gesteld aan de interventiebevoegdheid, vergelijkt met het bestaande instrument van de indeplaatsstelling, kan worden geconcludeerd dat met het instrument van de indeplaatsstelling reeds volledig aan de eisen van de Rode Knop wordt voldaan. In het huidige stelsel heeft de staatssecretaris immers de bevoegdheid om in de plaats te treden van een provincie die in een individueel geval zijn taak verwaarloost. Sterker nog, er bestaat zelfs een beginselplicht tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling bij geconstateerde taakverwaarlozing door de provincie. De procedure tot indeplaatsstelling voorziet daarbij ook in spoedeisende gevallen, waarbij direct ingrijpen noodzakelijk is. Dit is vergelijkbaar met het besluit tot een spoedeisende bestuursdwang (artikel 5:31 Awb), waarbij in zeer spoedeisende gevallen direct door het bestuursorgaan bij een bedrijf kan worden ingegrepen, zonder dat daarbij de gebruikelijke procedurestappen en termijnen in acht hoeven te worden genomen.

Met het besluit tot indeplaatsstelling kan de staatssecretaris derhalve direct handhavend optreden bij bedrijven, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder bestuursdwang of het intrekken van de vergunning²⁷ en op deze manier de risicovolle situatie stoppen. Dit uiteraard alleen in die gevallen, waarin het bevoegd gezag niet, te laat of te weinig optreedt en hiermee zijn taken op het gebied van toezicht en handhaving verwaarloost.

De staatssecretaris kan op grond van de wet de benodigde informatie afdwingen bij het bevoegd gezag en indien nodig kan de staatssecretaris eigen toezichthouders aanwijzen om in de plaats van de provinciale toezichthouders bijvoorbeeld informatie te verzamelen of om de bestuursdwang te effectueren (bijvoorbeeld door machines te verzegelen of gevaarlijke stoffen te laten afvoeren). Met andere woorden, alle benodigde bevoegdheden, die de staatssecretaris nodig heeft om direct in te grijpen bij een bedrijf, in gevallen dat het bevoegd gezag dat niet doet, zijn beschikbaar in het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. Een nieuw interventie-instrument is dus niet nodig.

Ook in het geval dat de staatssecretaris direct wil ingrijpen bij een bedrijf waarbij de gemeente het bevoegd gezag is en de provincie dus de interbestuurlijk toezichthouder, geeft het bestaande instrumentarium voldoende mogelijkheden. In de Gemeentewet is immers artikel 124a opgenomen, het 'haasje over-artikel', waarmee de staatssecretaris een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als de provincie dat in haar taak als toezichthouder niet doet. Ook in deze situaties is het dus niet nodig een nieuw interventie-instrument te introduceren.

6.6.2 Inzetten van de Rode Knop in de praktijk

In welke situaties zal de inzet van de Rode Knop aan de orde zijn en wat zijn dan de consequenties?

Allereerst zal de staatssecretaris op de hoogte moeten komen van een situatie waarin een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving aan de orde is. Zoals aangegeven verwacht de staatssecretaris dat deze informatie afkomstig zal zijn van de directeur van de betreffende Brzo-RUD, een andere overheid of een klokkenluider. Ook een groot incident bij een bedrijf kan de ILT of de staatssecretaris op het spoor brengen van een langdurig nalevingstekort.

Anders dan een klokkenluider, die zijn boodschap graag bij de ILT of de staatssecretaris kwijt zal willen, zal de directeur van de Brzo-RUD niet snel overgaan tot het inschakelen van de interbestuurlijk toezichthouder. Zijn rol als directeur van de uitvoeringsorganisatie is immers het uitvoeren van de VTH-taak voor zijn opdrachtgever, een gemeente of provincie. Bij de Brzo-bedrijven worden de handhavingsbevoegdheden bovendien uitgevoerd op grond van een mandaat van de opdrachtgever

²⁷ Zie paragraaf 2.2.1.

(Min. I&M, 2012, p.3). Dit betekent dat de directeur namens het bestuursorgaan besluiten kan nemen op het gebied van handhaving, maar dit zal altijd gebeuren in zeer nauw overleg met het bestuursorgaan, dat eindverantwoordelijk blijft voor het genomen besluit. Vanwege de kennis en ervaring van de uitvoeringsorganisatie op het gebied van de VTH-taken op het gebied van milieu en externe veiligheid, zal het bestuursorgaan de adviezen en voorgestelde besluiten van de RUD-directeur over het algemeen opvolgen. Pas in het uiterste geval, als het bestuursorgaan weigert in te stemmen met handhaven in een individueel geval, waarin de RUD-directeur grote risico's ziet voor de omgeving, zal een gang naar de staatssecretaris aan de orde zijn. Dan zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om situaties waarin het bestuursorgaan grote risico's ziet op het gebied van de economie (banenverlies), ofwel grote juridische risico's, gecombineerd met hoge kosten voor voorfinanciering of risico's van aansprakelijkheid. De inschatting is echter dat de bestuursorganen deze overwegingen niet snel zullen laten prevaleren boven de risico's van het individuele geval en zelf het besluit zullen nemen om de handhaving door te zetten²⁸.

Ook andere overheden zouden de noodklok kunnen luiden richting de staatssecretaris. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om de gemeente waarbinnen het betreffende bedrijf gelegen is, terwijl het niet onder gemeentelijk bevoegd gezag valt. De gemeente heeft in deze gevallen geen bevoegdheden bij dit bedrijf en is afhankelijk van de provincie om in te grijpen. Ook is de gemeente afhankelijk van anderen voor de informatie over dit bedrijf, om een inschatting te maken over de risico's. Denkbaar is dat de gemeente aan de staatssecretaris zal vragen een extra oogje in het zeil te houden, als de provincie daaraan onvoldoende medewerking verleent.

Als laatste kunnen de andere handhavingpartners binnen het Brzo-toezicht worden genoemd, de Inspectie SZW en de veiligheidsregio. Als die het niet eens zijn met de aanpak van de problemen, die zijn geconstateerd bij de externe veiligheid, zouden zij de staatssecretaris kunnen vragen het bevoegd gezag hierop aan te spreken. Dit zal echter in de praktijk slechts zeer zelden aan de orde zijn, over het algemeen komen de betreffende diensten er in onderling overleg wel uit.

Zodra de staatssecretaris beschikt over het signaal (stap 1 uit de interventieladder indeplaatsstelling, zie paragraaf 5.1.2.1), zal zij nadere informatie verzamelen bij het bestuursorgaan en indien nodig kan zij de ILT aanwijzen om als toezichthouder ook het bedrijf zelf te bezoeken. Op basis van deze informatie zal zij beoordelen of er voldoende grond is om in te grijpen. In niet-spoedeisende gevallen zal zij daarbij de stappen nemen die zijn beschreven in de interventieladder, uiteindelijk resulterend in een besluit tot indeplaatsstelling, waarmee de ILT handhavend kan ingrijpen bij het bedrijf. De kosten van voorfinanciering kunnen daarbij achteraf worden verhaald op het betreffende bestuursorgaan, die dit weer kan verhalen op het bedrijf. Wel blijft de staatssecretaris verantwoordelijk en aansprakelijk voor het besluit en de eventuele financiële aanspraken die daaruit voortkomen. De staatssecretaris heeft immers vanuit eigen bevoegdheid het besluit genomen en dus niet namens een ander bestuursorgaan (zoals in geval van mandaat). De rechtsbeschermingsprocedures die eventueel worden ingezet door belanghebbenden (zoals het bedrijf) zullen dan ook door het ministerie moeten worden afgewikkeld.

In spoedeisende gevallen (bijvoorbeeld bij een dreigende calamiteit of als onomkeerbare gevolgen dreigen te ontstaan) kan de staatssecretaris ervoor kiezen een of meerdere stappen van de interventieladder over te slaan en direct in te grijpen met een besluit tot indeplaatsstelling. Voor deze wijze van spoedeisend ingrijpen is geen beleidskader opgesteld, zoals voor de niet-spoedeisende gevallen van vernietiging en indeplaatsstelling wel het geval is. De invulling van deze bevoegdheid ligt derhal-

²⁸ In het slechtste geval zou een overweging van het verantwoordelijk bestuursorgaan kunnen zijn om de staatssecretaris het besluit te laten nemen om zo de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid over dat besluit te ontlopen. Dit zou echter bijzonder slecht zijn voor de verhouding tussen de bestuursorganen en het vertrouwen in de doortastendheid van de decentrale overheden.

ve volledig bij de staatssecretaris. Dit kan zorgen voor onduidelijke situaties voor zowel de betreffende bestuursorganen (wie doet wat), als het bedrijf, dat waarschijnlijk weinig meekrijgt van de gebeurtenissen tussen decentrale overheid en staatssecretaris, maar wel opeens te maken krijgt met een andere overheid dan hij gewend is. Het is derhalve belangrijk om vooraf duidelijkheid te geven in welke gevallen de staatssecretaris de touwtjes in handen neemt, wie daarbij wat doet en wie waarop aanspreekbaar is. Met name in spoedeisende gevallen kan dat veel onduidelijkheid voorkomen.

6.6.3 Conclusies over de Rode Knop

Concluderend kan worden gesteld dat het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht aan de staatssecretaris voldoende mogelijkheden verschaft om het instrument van de Rode Knop, zoals beschreven in de Kabinetsreactie op het rapport van de OVV (Min. I&M, 2013). Er is dus geen nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid nodig voor de staatssecretaris van I&M om direct in te kunnen grijpen bij bedrijven in geval van een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving. Wel is geconstateerd dat in spoedeisende gevallen de bevoegdheden van de staatssecretaris en de wijze van invulling daarvan, nog onvoldoende zijn beschreven. Hierdoor is voor partijen niet van tevoren duidelijk in welke gevallen, op welke wijze en op welk moment de staatssecretaris van haar bevoegdheden gebruik kan maken in spoedeisende gevallen.

Als laatste nog een korte terugblik op de zaken Chemie-Pack en Odfjell. De vraag ligt voor de hand om te bepalen of het toepassen van 'de Rode Knop' een verschil had betekend voor het verloop van deze zaken. Het antwoord op deze vraag is eigenlijk al gegeven in paragraaf 6.5, waarin de zaken Chemie-Pack en Odfjell zijn geprojecteerd in het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. De Rode Knop voegt immers niets toe aan dit stelsel en kan met het huidige instrumentarium worden uitgevoerd.

Inmiddels heeft de staatssecretaris zich deze vraag ook gesteld. In een recente brief aan de Tweede Kamer geeft zij aan dat binnen de evaluatie van de Omgevingsdiensten, die in het najaar van 2014 wordt gestart, de vraag wordt meegenomen of er in 2013 een top 10-20 van ernstige handhavingssituaties is aan te wijzen, die de nieuwe interventiebevoegdheid zou rechtvaardigen (Min. I&M, 2014, p.7). Een vraag waar naar de mening van de schrijver van deze scriptie echter een andere vraag aan vooraf moet gaan: Is een nieuwe Rode Knop eigenlijk wel noodzakelijk?

7. Conclusies en aanbevelingen

De afgelopen zes hoofdstukken hebben in het teken gestaan van de theorie, het onderzoek en de praktijk van het interbestuurlijk toezicht en de Rode Knop. In dit laatste hoofdstuk wordt stilgestaan bij de resultaten hiervan door de onderzoeksvragen te beantwoorden en hieruit conclusies te trekken. Als laatste zal een aantal aanbevelingen worden gedaan om het interbestuurlijk toezicht op Brzo-bedrijven nog net één stapje verder te brengen.

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een aantal onderzoeksvragen, bestaande uit een hoofdvraag en een vijftal daarop gebaseerde deelvragen. Eerst zullen de deelvragen worden beantwoord, waarna hiermee ook de hoofdvraag kan worden beantwoord.

7.1.1 Deelvragen

1. *Wat zijn de kritieke succesfactoren van interbestuurlijk toezicht?*

De kritische succesfactoren van interbestuurlijk toezicht zijn bepaald aan de hand van een aantal stappen, die zijn beschreven in hoofdstuk 3. Allereerst is met behulp van de beleidsvragen van Hemerijck onderzocht aan welke criteria beleid moet voldoen om het gelegitimeerd en dus succesvol te kunnen noemen: het beleid moet doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar.

Daarna is uitgebreid ingegaan op het begrip 'toezicht' en 'interbestuurlijk toezicht'. Hierbij is onder andere gekeken naar de ontwikkeling van het beleid omtrent interbestuurlijk toezicht en de principes van (interbestuurlijk) toezicht die door verschillende auteurs in de literatuur worden beschreven. Uit deze opvattingen is een set van criteria gedestilleerd, waarvan geconcludeerd is dat deze voor het (interbestuurlijk) toezicht van groot belang zijn. De criteria waarbij het hier om gaat, zijn proportionaliteit, onafhankelijkheid, professionaliteit, samenwerking, informatie-uitwisseling, transparantie, nabijheid en enkelvoudigheid. Deze criteria worden daarmee beschouwd als de kritische succesfactoren van interbestuurlijk toezicht.

Deze kritische succesfactoren zijn in hoofdstuk 4 gecombineerd met de vragen van beleid van Hemerijck, waarmee een toetsingskader is samengesteld, op basis waarvan een oordeel kan worden gevormd over het beleid van het interbestuurlijk toezicht, dat is neergelegd in de Wet revitalisering generiek toezicht. Met deze wet werd in oktober 2012 een nieuw stelsel van interbestuurlijk toezicht geïntroduceerd.

2. *Hoe is het interbestuurlijk toezicht in Nederland georganiseerd?*

Een uitgebreide beschrijving van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, zoals dat van kracht is sinds oktober 2012, is gegeven in paragraaf 5.1. Eén van de elementen hieruit is dat het interbestuurlijk toezicht in principe is opgedragen aan het bestuursorgaan dat het meest nabij het onder toezicht staande bestuursorgaan staat (nabijheidsbeginsel). Dat wil zeggen dat het Rijk toezicht houdt op de provincies en de provincies op de gemeenten. Daarop zijn twee uitzonderingen gemaakt. Aan de ene kant wordt afgeweken van het nabijheidsbeginsel op die terreinen waarop de provincies geen taak hebben en derhalve inhoudelijke expertise missen. In deze situaties zal het Rijk toezicht uitoefenen op gemeenten. Aan de andere kant is met het herziene stelsel het zogenaamde 'haasje over-artikel' ingevoerd (artikel 124a Gemeentewet), waarmee de verantwoordelijk bewindspersoon (minister of staatssecretaris) in de plaats kan treden van de provincie, in gevallen waarin de provincie geen gebruik maakt of wil maken van de bevoegdheid om in te grijpen bij een gemeente die zijn taken verwaarloost.

Een ander belangrijk element uit het herziene stelsel is dat het instrumentarium dat aan de interbestuurlijk toezichthouder ter beschikking is gesteld nog maar bestaat uit twee generieke instrumenten: het besluit tot indeplaatsstelling en een besluit tot vernietiging. Alle andere (specifieke) interventie-instrumenten zijn uit de wetgeving geschrapt. Hiermee is het stelsel een stuk eenvoudiger en transparanter geworden.

Na de herziening van het stelsel hebben de provincies hun nieuwe toezichttaak op de gemeenten voortvarend opgepakt met het opstellen van beleidsplannen, uitvoeringsplannen en de benodigde provinciale verordeningen. Hiermee hebben de provincies een stevige basis gelegd om het stelsel en hun taken daarin op een daadkrachtige wijze uit te voeren. De ILT blijft het systeemtoezicht op de uitvoering van de omgevingsregelgeving combineren met het interbestuurlijk toezicht op de provincies. In het najaar van 2014 zal de ILT komen met een beleidsplan ter invulling van beide taken.

3. Hoe kan het stelsel van interbestuurlijk toezicht worden beoordeeld?

Zoals hiervoor is aangegeven gaat Hemerijck ervan uit dat gelegitimeerd beleid voldoet aan vier criteria: het beleid moet doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig en normatief aanvaardbaar. Om dat te kunnen beoordelen is in hoofdstuk 6 het toetsingskader, dat bestaat uit de beleidsvragen van Hemerijck, gecombineerd met de kritische succesfactoren van interbestuurlijk toezicht, toegepast op het stelsel van interbestuurlijk toezicht en de uitvoering ervan.

Bij de 'werkt het?'-vraag is beoordeeld of het beleid zodanig is georganiseerd en vastgelegd dat hiermee het doel van het beleid kan worden bereikt op een zo efficiënt mogelijke manier. Geconcludeerd kan worden dat op de belangrijkste punten hieraan wordt voldaan. Het beleid is duidelijk en volledig vastgelegd in wetten, regels en beleidskaders en wordt op een redelijk efficiënte wijze uitgevoerd.

Bij de 'past het?'-vraag is onderzocht of er politiek en maatschappelijk draagvlak is voor het beleid en of het beleid uitvoerbaar is. Geconcludeerd kan worden dat door de wijze waarop de Wet rgt tot stand is gekozen, de goede samenwerking van belanghebbende partijen en het verwerken van de wensen in het uiteindelijke resultaat, ervoor heeft gezorgd dat het draagvlak voor het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht groot is. De uitvoerbaarheid van het beleid is onderzocht door te kijken naar de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het beleid goed uitvoerbaar is.

Als laatste is de 'mag het?'-vraag onder de loep genomen. Deze vraag geeft aan of het beleid procedureel tot stand is gekomen conform wet- en regelgeving en de algemene rechtsbeginselen en of het er inhoudelijk mee in overeenstemming is. Geconcludeerd kan worden dat de herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht volledig tot stand is gekomen conform wet- en regelgeving, het legaliteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Ook het nabijheidsbeginsel en enkelvoudigheidsbeginsel zijn in hoofdlijnen toegepast in het herziene stelsel.

Over het geheel van de besproken drie beleidsvragen van Hemerijck genomen, kan worden geconcludeerd dat het beleid tot herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht voor het overgrote deel voldoet aan de genoemde criteria van Hemerijck. De keuzes die in het huidige stelsel zijn gemaakt zorgen ervoor dat de doelen van interbestuurlijk toezicht worden bereikt, er draagvlak is bij de belanghebbende partijen en dat het beleid uitvoerbaar is. Hiermee is het beleid succesvol te noemen.

4. Welke interventiebevoegdheden staan nu ter beschikking aan de staatssecretaris?

Zoals hierboven reeds is aangegeven heeft de staatssecretaris in haar rol als interbestuurlijk toezichthouder de beschikking over twee instrumenten: indeplaatsstelling en vernietiging. Deze instrumenten worden toegepast:

- als een decentrale overheid de sectorwet niet of niet naar behoren uitvoert (indeplaatsstelling);
- als er strijd is met het algemeen belang of met het recht (vernietiging).

Indeplaatsstelling houdt in dat een toezichthoudend bestuursorgaan een besluit tot indeplaatsstelling neemt als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet bij een onder toezicht staand bestuursorgaan. Het gaat altijd om individuele gevallen van taakverwaarlozing. De toezichthouder doet in die gevallen zelf datgene wat het nalatig bestuursorgaan had behoren te doen. Dit kan ook in spoedeisende gevallen.

In artikel 124a van de Gemeentewet staat een bijzondere vorm van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. In gevallen waarin de bestuursorganen van de provincie blijven stilzitten in een geval van taakverwaarlozing van een gemeente, kan de vakminister in de plaats treden van de provincie om de benodigde besluiten te nemen. In de wandelgangen wordt dit het 'haasje over-artikel' genoemd.

Het instrument vernietiging houdt in dat de Kroon een besluit van een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan kan vernietigen, indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. De voordracht voor vernietiging wordt aan de Kroon gedaan door de interbestuurlijk toezichthouder.

5. Welke eisen worden gesteld aan de door het Kabinet toegezegde nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid?

Het doel dat met de Rode Knop wordt nagestreefd staat in de Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad: "Voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals bij Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving wordt het noodzakelijk geacht dat de Staatssecretaris van I&M zo spoedig mogelijk over een nieuwe, wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken". Daarbij wordt aangegeven dat deze interventiebevoegdheid zich nadrukkelijk beperkt tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabo-kolom.

Kort gezegd zijn derhalve de eisen die aan de Rode Knop worden gesteld:

- een instrument voor de staatssecretaris van I&M om direct te kunnen ingrijpen bij bedrijven;
- indien nodig inzetbaar met spoedeisend belang;
- op het gebied van externe veiligheid (Brzo-bedrijven);
- in gevallen van een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving.

6. Welke conclusies zijn te trekken uit de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het huidige interventie-instrumentarium en het door het Kabinet gewenste nieuwe instrumentarium?

De belangrijkste conclusie die uit het onderzoek naar interbestuurlijk toezicht en de Rode Knop kan worden getrokken is dat een nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid voor de staatssecretaris, oftewel een nieuwe Rode Knop, niet nodig is. In het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris de beschikking over het instrument van de indeplaatsstelling, waarmee direct in de plaats van de provincie of indirect (via het 'haasje over-artikel') in de plaats van de gemeente een besluit kan worden genomen in een situatie van langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving. Dit instrument kan ook worden ingezet in spoedeisende situaties. Hiermee voldoet dit instrument aan alle eisen die aan door het Kabinet gewenste nieuwe instrumentarium worden gesteld.

7.1.2 Hoofdvraag

Geeft het huidige instrumentarium binnen het interbestuurlijk toezicht voldoende mogelijkheden aan de Staatssecretaris van I&M om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven te kunnen monitoren en indien nodig bij te sturen?

Het eenvoudige antwoord op de hoofdvraag is een volmondig: ja, in het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris alle bevoegdheden die zij nodig heeft.

Of deze bevoegdheden in de praktijk ook daadwerkelijk zullen worden toegepast, kan echter worden betwijfeld. In paragraaf 6.6.2. is hier al uitgebreid op ingegaan. Ten eerste is de informatievoorziening over zorgwekkende situaties bij provinciale of gemeentelijke bedrijven richting de ILT en de staatssecretaris niet vanzelfsprekend. Er is geen automatische gegevensverstrekking van de provincies of gemeenten naar het ministerie, waardoor de staatssecretaris afhankelijk is van anderen (bestuursorganen, klokkenluiders) om aan de informatie te komen. Hoewel dit een bewuste keuze is van de staatssecretaris (er zijn immers voldoende mogelijkheden om dit wel te organiseren), levert deze afhankelijk positie wel een zeker risico op dat belangrijke informatie niet of te laat bij de staatssecretaris terecht komt, waardoor haar slagkracht in risicovolle situaties tekort schiet.

Daarnaast zal in verreweg de meeste gevallen het bevoegd gezag, eventueel na overleg met de interbestuurlijk toezichthouder, er toch zelf voor kiezen om alle besluiten te (laten) nemen die nodig zullen zijn om het langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving op te heffen. De staatssecretaris komt pas in beeld als alle andere oplossingen hebben gefaald. Of dat ooit zal gebeuren is echter niet te voorspellen.

7.2 Aanbevelingen

Ondanks dat het huidige systeem van interbestuurlijk toezicht de staatssecretaris alle mogelijkheden geeft, die zij nodig heeft in het (interbestuurlijk) toezicht op de Brzo-bedrijven, zijn er toch nog een paar aanbevelingen, die het stelsel nog een stapje verder kunnen brengen.

1. Een eerste aanbeveling heeft betrekking op de noodzaak van een goede informatievoorziening om effectief gebruik te kunnen maken van het instrumentarium dat de staatssecretaris ter beschikking heeft binnen het interbestuurlijk toezicht. Zoals reeds is geconcludeerd kan de Rode Knop worden ingedrukt door gebruik te maken van een besluit tot indeplaatsstelling. Daartoe dient de staatssecretaris wel geïnformeerd te worden dat er een 'Rode Knop-situatie' speelt. Voor die informatie is zij echter afhankelijk van anderen, zoals een andere overheid, de directeur van de Brzo-RUD of een klokkenluider. Dit levert het risico op dat deze informatie niet of te laat bij haar terecht komt. Daarom wordt aanbevolen de ILT breder in te zetten op interbestuurlijk toezicht, waarbij deze meer op dossierniveau controles zou moeten uitvoeren. Hierover zouden afspraken gemaakt moeten worden met de provincies.
2. In paragraaf 6.6.2 is geconstateerd dat het inzetten van het instrument van indeplaatsstelling in spoedeisende gevallen nog niet goed is vastgelegd in een beleidskader. In het huidige beleidskader staat tot nu toe alleen dat één of meerdere stappen van de interventieladder kunnen worden overgeslagen als de situatie daarom vraagt (bijvoorbeeld bij een dreigende calamiteit of als onomkeerbare gevolgen dreigen te ontstaan). Om meer helderheid te krijgen in de spoedeisende toepassing van een indeplaatsstelling wordt aanbevolen een beleidskader op te stellen, op basis waarvan kan worden besloten in welke gevallen het een spoedeisende situatie betreft, welke stappen in welke situatie kunnen worden overgeslagen en wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is. Met een dergelijk beleidskader weten de betreffende, maar ook externe partijen vooraf waar ze aan toe zijn en wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben.

3. Een derde aanbeveling richt zich op de verdeling van het bevoegd gezag bij Brzo-bedrijven en de daaruit volgende toedeling van het interbestuurlijk toezicht. Op dit moment zijn de Brzo-bedrijven verdeelt over twee bevoegde gezagen, de provincies en de gemeenten. Dat betekent dat het interbestuurlijk toezicht ook verdeeld is, tussen het Rijk en de provincies. Zoals beschreven in paragraaf 5.1.3 wordt het interbestuurlijk toezicht door de provincies en het Rijk zeer verschillend uitgevoerd. Daarnaast is in de wet een extra bevoegdheid opgenomen voor het Rijk, om via een omweg toch interbestuurlijk toezicht te kunnen uitoefenen bij de gemeenten, terwijl deze bevoegdheid in strijd is met het systeem van interbestuurlijk toezicht en een aantal van de belangrijke principes, die de basis zijn van dit systeem. Het zou eenvoudiger zijn om het interbestuurlijk toezicht op één wijze te organiseren, waarbij geen extra bevoegdheden hoeft te worden toegekend. Dat is mogelijk als alle Brzo-bedrijven onder hetzelfde bevoegd gezag gebracht worden, waarbij het gezien de kennis en ervaring voor de hand ligt dat dit bevoegd gezag de provincie is. Op deze manier wordt nog beter voldaan aan de criteria die het Kabinet heeft gesteld aan de Rode Knop. Het is dan immers niet meer noodzakelijk het 'haasje over-artikel' te gebruiken om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen bij een gemeente, hetgeen de slagkracht van de staatssecretaris verhoogt.
4. Een laatste aanbeveling heeft betrekking op de inzet van het instrumentarium. Eerder is geconstateerd dat de procedures voor de inzet van de instrumenten van indeplaatsstelling en vernietiging langdurig en zwaar zijn en dat mede hierdoor deze instrumenten slechts zeer zelden worden toegepast. De meeste situaties waarin de instrumenten mogelijk ingezet hadden kunnen worden, worden opgelost met bestuurlijk overleg en eventueel na enige 'dreiging' met het inzetten van het instrumentarium. Toch zijn er situaties denkbaar waarin de interbestuurlijk toezichthouder net iets meer wil dan alleen praten en dreigen, maar dat het daadwerkelijk inzetten van het interbestuurlijk toezichtinstrumentarium buitenproportioneel is. In deze situaties zou er een instrument moeten zijn, dat de ernst weergeeft van de situatie en de zorg die de situatie oproept bij de toezichthouder, maar die niet direct de zware procedure rechtvaardigt.

Aanbevolen wordt daarom om het handhavingsverzoek tussen overheden weer terug te brengen in de wet. Het doen van een handhavingsverzoek door de ene overheid aan de andere geeft aan dat er door het bevoegd gezag serieus naar de zorgwekkende situatie gekeken moet worden, maar laat de eindverantwoordelijkheid voor het besluit om in te grijpen volledig bij het bevoegd gezag. Daarmee wordt geen inbreuk gemaakt op het stelsel van interbestuurlijk toezicht en het is ook niet in strijd met de beginselen van nabijheid en enkelvoudigheid. Bovendien geeft dit ook aan andere overheden dan de toezichthouder een mogelijkheid om meer indringend aan te geven dat deze een situatie ernstig genoeg vinden om in te grijpen. Tegen het besluit van het bevoegd gezag om het handhavingsverzoek af te wijzen is bezwaar en beroep mogelijk, waardoor het bevoegd gezag gedwongen wordt het handhavingsverzoek goed af te wegen en eventuele afwijzing goed te motiveren. Hiermee wordt een extra mogelijkheid ingebouwd om een andere overheid tot actie te dwingen, zonder de zware procedure van een indeplaatsstelling.

7.3 Persoonlijke observaties

Terugkijkend op het onderzoek dat ik in het kader van deze scriptie heb uitgevoerd, heb ik mij verwonderd over een tweetal zaken, die ik in het kader van deze scriptie niet verder heb uitgewerkt, maar die in de toekomst in vergelijkbare situaties zeker zullen terugkomen.

Allereerst was ik zeer verrast over de uitkomsten van mijn gesprek met een lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de interpretatie van de aanbeveling van de Onderzoeksraad, waarop de Rode Knop is gebaseerd. Tot mijn grote verbazing bleek de betreffende aanbeveling door het Kabinet bewust of onbewust geheel verkeerd geïnterpreteerd²⁹, waardoor aan de ene kant de aanbeveling

²⁹ Voor een uitgebreidere uitleg, zie paragraaf 5.4.

van de Onderzoeksraad niet wordt uitgevoerd zoals deze bedoeld is en aan de andere kant door het Kabinet een nieuw interventie-instrument is toegezegd, dat nergens op is gebaseerd. Dat roept bij mij de vraag op wiens verantwoordelijkheid het eigenlijk is dat aanbevelingen uit onderzoeksrapporten van gerenommeerde onderzoeksinstituten op de juiste wijze worden geïnterpreteerd en uitgevoerd. In het rapport van de Onderzoeksraad wordt weliswaar aangegeven dat de bestuursorganen waaraan een aanbeveling is gericht, over de opvolging ervan binnen een half jaar verslag moeten uitbrengen aan de betrokken minister of staatssecretaris met een afschrift aan de Onderzoeksraad en de minister van Veiligheid en Justitie (OvV, 2013a, p. 147), maar wat met dit verslag wordt gedaan is geheel onduidelijk. Ook lijkt de Onderzoeksraad zich niet verantwoordelijk te voelen voor de juiste interpretatie en opvolging van zijn aanbevelingen. Dat ontnemt naar mijn mening de kracht aan deze aanbevelingen.

Een tweede constatering is dat met dit onderzoek weer duidelijk is geworden dat het effect van wet- en regelgeving staat of valt met een goede uitvoering ervan. Wetgeving kan heel goed in elkaar zitten, maar als de toepassing ervan in de uitvoeringspraktijk faalt, dan zal het doel dat met deze wetgeving wordt beoogd, nooit worden gehaald. Met als gevolg dat wordt geconcludeerd dat de wetgeving niet goed is en er aanpassingen moeten worden gedaan of zelfs een geheel nieuw instrument moet worden ontwikkeld, zoals in casu de Rode Knop.

Ook in de casus van interbestuurlijk toezicht speelt dit probleem. Zoals ik heb geconcludeerd zit het systeem van interbestuurlijk gedegen in elkaar en is het goed uitvoerbaar. Toch wordt als reactie op de gebeurtenissen bij Odfjell door de staatssecretaris aangegeven dat zij onvoldoende mogelijkheden heeft om in bepaalde risicovolle gevallen direct in te grijpen bij bedrijven en wordt er een nieuw wet- telijk interventie-instrument aangekondigd. Onnodig in het bestaande stelsel, omdat zij die mogelijkheid al heeft. Probleem is echter dat zij in de uitvoering van de regelgeving onvoldoende gebruik maakt van alle mogelijkheden die de wetgeving biedt. Het gaat hier bijvoorbeeld om het vaststellen van systematische informatieverstrekking aan de ILT, het aanwijzen van toezichthouders van ILT met voldoende bevoegdheden en het gebruik van het instrument van indeplaatsstelling.

Het zou goed zijn om in gevallen waarin de wetgeving niet lijkt te werken of waarmee niet het doel wordt bereikt dat ermee wordt beoogd, eerst goed te onderzoeken wat daarvan de oorzaak is. Wordt de wetgeving wel goed uitgevoerd, wordt er gebruik gemaakt van alle mogelijkheden die de wet biedt of zijn er andere oorzaken aan te wijzen die aan een goede uitvoering in de weg staan? Door hier eerst goed onderzoek naar te doen, zal wellicht veel tijd en energie, die nu gestoken wordt in het maken van wetsvoorstellen, kunnen worden bespaard.

7.4 En hoe gaat het nu verder met...

... de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid? Duidelijk is wel dat met het introduceren van welke Rode Knop dan ook binnen het interbestuurlijk toezicht nooit kan worden voldaan aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad. Op de vraag op welke wijze dan wel voldaan kan worden aan deze aanbeveling, geeft deze scriptie geen antwoord. Zoals een goed wetenschappelijk onderzoek dan ook betaamt, wordt aangeraden hiernaar verder onderzoek te doen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Tweede Kamer, 1997 - 1998, 25956, nrs. 1-2, Den Haag.

Andere Overheid (Interdepartementaal programma) (2005). *Samen werkt! Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door rijksinspecties*. Den Haag.

Bekkers, V.J.J.M., Homburg, V.M.F., Ringeling, A.B. (2002). *Informatierelaties in toezichtsarrangementen*. Bestuurswetenschappen nr. 6, p. 481-501.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.

Belinfante, A.D., de Leede, J.L. (2012). *Beginnelsen van het Nederlands staatsrecht*. Deventer: Kluwer.

Bestuurlijke werkgroep Alders (2005). *Interbestuurlijk toezicht herijkt. Toe aan nieuw zicht op overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Breeman, G.E., van Noort, W.J. Rutgers, M.R. (2010). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.

Bressers, J.Th.A, Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidsvaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Commissie Oosting / Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (2007a). *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie Oosting / Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (2007b). *Doorlichting van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Bijlage bij het rapport *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie Sint / Ambtelijke commissie Toezicht II (2005). *Toezicht: naar naleving voor de samenwerking*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Doelen, F.J.C. van der (1993). *De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie*. In: Bressers, J.Th.A., De Jong, P., Klok, P.-J., Korsten, A.F.A. (red.) (1993), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.

Eijlander, P., van Gestel, R.A.J. (2004). *Interbestuurlijk toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Waar hebben we het precies over?* Appendix bij het rapport van de Bestuurlijke werkgroep Alders (2005).

Engels, J.W.M., Fraanje, M.J. (2013). *De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat*. Deventer: Kluwer.

Hemerijck, A. (2002). *Vier beleidsvragen*. In: Bekkers, V., Ringeling, A. (red.) (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Hemerijck, A., Ringeling, A. (2003). *Een toren van Babel*. In: Bekkers, V., Ringeling, A. (red.) (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Hoogerwerf, A., Arentsen, M.J., Klok, P.J. (1993). *Om een aanvaardbaar beleid. Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Enschede: CBOO.

Hoogerwerf, A. (red.) (2003). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Mein, A.G., van Wingerde, C.G., Ottow, A.T., van der Lecq, S.G., de Ridder, K., Pollmann, R., Raaijmakers, K., Blenkers, J. (2009). *Toezicht door private partijen: panacee voor alle kwalen?* Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht & Compliance (EITC).

Minister van Infrastructuur en Milieu (2013). *Brief aan het Interprovinciaal overleg betreffende financiële compensatie Wet revitalisering generiek toezicht*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *Kaderstellende visie op toezicht*. Tweede Kamer, 2000 - 2001, 27831, nr. 1, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht (Tweede kaderstellende visie op toezicht)*, Tweede Kamer 2000 - 2001, 27831, nr. 15, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Kabinetsreactie op het rapport 'Van specifiek naar generiek'*. Tweede Kamer, 2007 - 2008, 31 200 VII, nr. 61, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Wet revitalisering generiek toezicht. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, 2009 - 2010, 32389, nr. 3, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Staat van het Bestuur*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse gemeenten (2004). *Code Interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

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

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Brief aan de Tweede Kamer: Stand van zaken RUD-vorming, de BRZO-toezichtstructuur en financiële aspecten*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Brief aan de Tweede Kamer: Voortgangsbrief externe veiligheid*. Den Haag.

Nieuwenhuis, A.J., Schueler, B.J., Zoethout, C.M. (red.) (2005). *Proportionaliteit in het publiekrecht*. Deventer: Kluwer.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011*. Den Haag.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013a). *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000 – 2012*. Den Haag.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013b). Bijlagen bij het onderzoeksrapport: *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000 – 2012*. Den Haag.

Ottow, A.T. (2009). *De markt meester?: de zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Ottow, A.T. (2010). *Onafhankelijkheid van toezichthouders*. Tijdschrift voor toezicht, 2010(1) p.78-80.

Ottow, A.T., Robben, P.B.M. (2012). *De toezichthouder als koorddanser*. Tijdschrift voor toezicht, 2012 (3), p.32-35.

Provincie Noord-Brabant (2013a). *Interbestuurlijk toezicht door Provincie Noord-Brabant. Beleidsplan 2013-2015*. Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2013b). *Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk toezicht 2014*. Den Bosch.

Provincie Overijssel (2012). *(Model) Bestuursovereenkomst. Vernieuwde interbestuurlijke verhoudingen tussen de provincie en de gemeente*. Zwolle.

Provincie Zuid-Holland (2013). *(Model) Bestuursovereenkomst. Afspraken over het vernieuwde interbestuurlijk toezicht tussen de provincie en de gemeente*. Den Haag.

Provincie Utrecht (2014). *Uitvoeringsplan Interbestuurlijk toezicht Provincie Utrecht, 2014*. Utrecht.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Tweede Kamer (2013). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 12 december 2013 over externe veiligheid en handhaving*. Tweede Kamer 2013 - 2014, 26956, nr. 194, Den Haag.

VROM-Inspectie (2005). *Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2005*. Haarlem.

Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (2012). *Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie*. Webpublicatie nr. 66, Den Haag

Geraadpleegde wetgeving:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Besluit Risico en zware ongevallen '99 (Brzo)
- Gemeentewet (Gemw)
- Grondwet (Gw)
- Provinciewet (Pw)
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Wet milieubeheer (Wm)
- Wet openbaarheid van bestuur (Wob)
- Wet revitalisering generiek toezicht (Wet rgt)

Geraadpleegde websites:

- www.brzoplus.nl (geraadpleegd in juli 2014)
- www.infomil.nl (geraadpleegd juli 2014)
- www.waarstaatjegemeente.nl (geraadpleegd juli 2014)

Bijlage: Geïnterviewde personen

Coördinator Interbestuurlijk Toezicht bij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Projectleider tussenevaluatie Wet rgt bij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inspecteur bij Inspectie Leefomgeving en Transport

Coördinator Interbestuurlijk toezicht Provincie Overijssel

Coördinator Interbestuurlijk toezicht Provincie Noord-Brabant

Coördinator Interbestuurlijk toezicht omgevingsregelgeving Provincie Zuid-Holland

Lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid



Foto: © DCMR Milieudienst Rijnmond