



Expert Dick Ruimschotel aan het woord

# Toezicht, gemeente en Omgevingswet

Wat is 'goed toezicht'? Dick Ruimschotel zet dat in zijn standaardwerk Goed Toezicht uiteen en doet voorzetten hoe dat te bereiken. We zoomen met hem in op gemeentelijk toezicht en de plek van toezicht straks in de Omgevingswet. 'Integraal toezicht krijgt straks meer kans.'

**T**oezicht is gaandeweg steeds meer in de belangstelling komen te staan. Dat komt aanvankelijk door diverse incidenten, zoals de vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2000/2001) en later door diverse incidenten bij woningcorporaties, waarvan de Vestia-affaire (rond 2012) wel het meest in het oog springt. Maar dat is niet het enige. Ook burgers zijn mondiger geworden, media scherper in de berichtge-

ving en er zijn meer parlementaire enquêtes en onderzoeken. Organisaties leven door dit alles meer dan voorheen in een glazen huis. En dat stelt hogere eisen aan het toezicht. 'We moeten proberen los te komen van incidenten en de "dit-nooit-meer-reactie" daarop', zegt Ruimschotel in dit verband. 'Goed toezicht is een poging te ontsnappen aan incidenten, want die leiden tot overgeneralisatie en overintensieve aanpakken. Achteraf weet iedereen altijd wat er



anders had ontmoeten. Zo vinden veel mensen dat woningcorporatie Vestia nooit in derivaten en andere ondoorzichtige financiële producten had mogen handelen. Maar tientallen andere corporaties deden hetzelfde zonder dat ze ter verantwoording zijn geroepen. Probeer van tevoren de criteria zo helder en expliciet mogelijk te maken. En beoordeel de zaken als toezichthouder continu, zakelijk en indringend, los van incidenten. Als een toezichthouder vooraf met al zijn kennis van zaken goed toezicht hield vóór een incident, dan heeft de toezichthouder ook nádat een incident plaatsvond goed toezicht gehouden!

### Gemeentelijk toezicht

Gemeenten hebben misschien wel meer dan welke organisatie dan ook te maken met toezicht, als toezichthouder en als object van toezicht. De reikwijdte is ook bijzonder groot, zoals bouw- en woningtoezicht, horeca, openbare orde en veiligheid en milieu. En het is niet op alle terreinen even goed gegaan, vindt Ruimschotel. 'Soms is er teveel gedoogd, zoals in de horeca en met milieucontroles bij bedrijven. Dat is een vorm van belangenverstrengeling, want gemeenten hoopten door een soepeler handhaving een bruisend uitgaansleven tot stand te brengen en extra bedrijven aan te trekken. En ook het feit dat, zeker bij kleinere gemeenten, mensen elkaar vaak persoonlijk kennen, maakt het moeilijker om toezicht op een zakelijke manier uit te voeren.' Ruimschotel vindt bovendien dat gemeenten de legitimiteit van hun toezichtrol meer aan democratische dan aan wettelijke principes moeten ontleen. 'Zie burgers als *stakeholders*. Geef mensen het gevoel dat ze betrokken zijn bij het reilen en zeilen in hun gemeente. Dat is meer dan stemmen met de gemeenteraadsverkiezingen. Laat ze ook meepraten over de herinrichting van een straat bijvoorbeeld. Je moet overigens wel oppassen dat het volk niet "in de buikstand" gaat en demagogie de overhand krijgt.'

### Omgevingsdienst en gemeente

Niet op elk terrein van toezicht is de betrokkenheid van de gemeente vanzelfsprekend, vindt de toezicht-expert. 'Milieutoezicht hoeft niet per se door de gemeente te gebeuren, dat kan misschien wel beter door een regionale of nationale *taskforce* worden gedaan



◀ Dick Ruimschotel: 'Zie burgers als stakeholders.'

die meer op afstand staat. Een gemeente moet in mijn optiek in de eerste plaats zorgen voor een beleidsvisie en misschien een stukje uitvoering van die visie doen. Het toezicht wordt dan ondergebracht in een aparte toezichtzuil, samen met de rechterlijke macht. Daar kan het toezichtsbeleid het beste worden geformuleerd. Dat vind ik zuiver.' De omgevingsdiensten of RUD's (Regionale Uitvoeringsdiensten) zijn al een eerste aanzet tot dit principe, maar Ruimschotel vindt de uitwerking

## 'Milieutoezicht hoeft niet per se door de gemeente te gebeuren'

ervan halfslachtig. 'De omgevingsdiensten zijn niet echt onafhankelijk. Er is geneuzel over waar het bevoegd gezag nu ligt, terwijl het over de legitimiteit van het gezag zou moeten gaan. Een omgevingsdienst wordt door een wet gelegitimeerd. Verdergaande legitimatie krijgt die door voldoende inspraak en informatie voor burgers. En je hebt de vreemde situatie dat de omgevingsdiensten, die juist



onafhankelijker zouden moeten zijn van gemeenten, weer helemaal afhankelijk worden. De gemeenten zijn nu opdrachtgever, ze zorgen voor financiering, doen de aansturing en eisen verantwoording. Omgevingsdiensten worden soms zelfs ingehuurd om mee

## 'Legitimiteit berust niet alleen op een wet, je moet het ook steeds verwerven'

te schrijven met inhoudelijke plannen van de gemeente - over belangenverstrengeling gesproken. Het gevolg van deze verwarrende situatie is dat het toezicht blijft hangen in de onderste regionen: ouderwets, in termen van controle-dichtheid (eens in de zoveel tijd een bedrijf bezoeken) en (over)reagerend op incidenten. Wat is er makkelijker dan dat; een aantal bedrijfsbezoeken afspreken en afrekenen. Maar het ontbreekt aan een strategische visie op de eigen toezichtrol, zowel bij gemeenten als bij omgevingsdiensten.'

### Kansen door de Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet in 2018 dienen zich kansen aan om een kwaliteitsslag te maken in het toezicht. Ruimschotel: 'De Omgevingswet ademt de nieuwe tijdgeest en hij is integraal. Hij is ook normatiever, meer op de maatschappij gericht, meer proactief. Daardoor krijgt integraal toezicht meer kans. Niet alleen in de zin van beleidsterreinen in samenhang bezien, maar ook de samenwerking tussen verschillende belanghebbenden; overheid en niet-overheid. Bijvoorbeeld bij parkeerbeleid: laat burgers de plannen beoordelen, dan haal je de zwakke punten eruit. Heel concreet, wat niet handig werkt. Dat sluit aan bij de geest van de Omgevingswet: legitimiteit berust niet alleen op een wet, je moet het ook steeds verwerven. Er zit een beweging in van afweging van belangen naar contextgevoelige invulling van visie en beleid. Die invulling moet flexibel zijn omdat verschillen tussen gemeenten steeds groter worden.'

Ruimschotel denkt dat toezicht in de toekomst op grotere afstand van de gemeente komt te staan, en juicht dat ook toe. 'Gemeenten worden hiermee niet in de steek gelaten maar juist in hun kracht gezet; de kracht van vormgeving, van integraal beleid. Ze kunnen capaciteit en expertise ontwikkelen rond problemen, knelpunten, prioriteiten en visievorming - wat voor gemeente willen we zijn? En energie steken in de aansturing van toezicht, dat zelf het toezichtbeleid formuleert, hoe problemen en risico's het best kunnen worden aangepakt. Kijk, dan beheer (toezicht!) en creëer (beleid) je een omgeving waar mensen willen wonen en bedrijven willen werken!' ●



### Literatuur

Dick Ruimschotel m.m.v. Josiene van der Woude. (2014) Goed Toezicht; principes van professionaliteit, democratie en good governance. Mediawerf. Amsterdam.