

### **Toezicht op bestuursorganen**

Toezicht van hogere overheden op lagere overheden is een van de kenmerken van de eenheidsstaat. Dit is sinds 1795 het geval. Er zijn verschillende omschrijvingen van toezicht. Historische motieven voor toezicht zijn:

- Het belang van de eenheid van de staat. Toezicht is werend, reactief en incidenteel. Toezicht moet iets weren, tegenhouden. Toezicht is een reactie op een actie. En toezicht mag geen structureel karakter hebben. Het is een ultimum remedium (als niks anders kan).
- Bescherming tegen bestuurlijk avonturisme. Voorkoming van het aangaan van zodanige verplichtingen die onevenredig zwaar gaan rusten op toekomstige ingezetenen van die gemeente.

Toezicht is geregeld op 3 plekken: art. 132 Grondwet, de Gemeentewet en Provinciewet en titel 10 paragraaf 2 Awb. Het is door de invoering van de derde tranche van de Awb complexer geworden. De regelingen in de Gemw en Pw zijn bijna helemaal uitgekleeft. De focus van de Awb is met name gericht op de relatie tussen burger en overheid, de Gemw en Pw zijn met name gericht op de organisatie van het bestuur. De Awb vertrekt vanuit het besluit-begrip, de Gemw en Pw doen dit niet. Er zijn 3 besluitbegrippen:

1. Art. 259 lid 1 Gemw: Besluiten en andere beslissingen.
2. Art. 268 lid 1 Gemw: Besluiten, niet schriftelijk.
3. Art. 1:3 Awb: Besluiten.

Ook een probleem bij toezicht is de tendens tot verrechterlijking van het toezicht. Men ziet de relaties tussen decentrale overheden en de centrale overheden puur als rechtsbetrekkingen. De installatie van beroepsmogelijkheden is hier een voorbeeld van.

Een derde probleem is een bijzonder probleem; de spanning met het autonomiebeginsel. De tendens in het toezicht is om het te verlichten. Voorbeeld hiervan is dat preventief en repressief toezicht strakker zijn gebonden aan wet. Tegelijkertijd is er de duidelijke maatschappelijke tendens naar uniformering en standarisering; gemeenten moeten gelijk handelen. Er is druk om voorzieningen in de verschillende gemeenten gelijk te maken bijvoorbeeld in de sfeer van de AWBZ. Daar komt bij dat er vanuit Europa een standarisende trek is. Er is dus tegelijkertijd roep om meer toezicht om de ongelijkheden te verminderen.

Schema op bladzijde 702 van het boek.

- Negatief toezicht. Is werend, tegenhoudend.

Bestaat uit:

- repressief toezicht
- preventief toezicht (bijv. goedkeuring (komt in de Gemw nog maar een paar keer voor), vvgb of instemming)

- Positief toezicht (feitelijk een vorm van medebewind). Is prikkelend, stimulerend.

Bestaat uit:

- zwaardere vormen (bijv. een aanwijzing, een uitnodiging, een oplegging)
- lichtere vormen (bijv. advies, verplicht overleg, mededelingen)

Karakter van goedkeuring (negatief toezicht):

Een eerste belangrijk punt is de vraag of goedkeuring onderdeel uitmaakt van het besluit. In de jurisprudentie is bepaald dat het geen onderdeel uitmaakt van het besluit. Het rechtsgevolg hiervan is dat het besluit kan worden ingetrokken zonder goedkeuring van de goedkeurende partij. Een tweede belangrijk punt is de vraag wanneer dit toezicht mogelijk is. De wet zegt dat dit mogelijk is op grond van de gronden die zijn genoemd in de wet waarbij de goedkeuring is geïnstalleerd. Wanneer het besluit zich er naar aard en inhoud voor leent, kan er een splitsing kan plaatsvinden, art. 10.29 Awb. De goedkeuring kan niet voorwaardelijk zijn, art. 10.29 lid 2 Awb. De termijn voor goedkeuring is onbepaald. Samenvattend: goedkeuring kan dus niet aan voorwaarden worden verbonden, is onbepaald, en kan niet gedeeltelijk zijn tenzij het besluit zich er naar aard en inhoud voor leent.

Karakter van vernietiging (negatief toezicht):

Vindt zijn anker in art. 132 lid 4 Gw. De bevoegdheid wordt spontaan uitgeoefend. In art. 273 Gemw is bepaald dat burgemeester een bevoegdheid kan weigeren uit te voeren. Vernietiging gebeurt bij KB en de gronden daarvoor zijn genoemd in de Gw zelf. Er moet strijd zijn met het recht of algemeen belang. Het gevolg van een vernietiging is dat feitelijk alle rechtsgevolgen worden vernietigd met terugwerkende kracht. De soep wordt echter niet zo heet gegeten dan hij wordt opgediend.

Bijzondere voorzieningen:

Bij grovelijke verwaarlozing van de autonomie. Gebeurt bij afzonderlijke wet.

Bij verwaarlozing van het medebewind komt een vervangingsregeling komt in de plaats, zie art. 123 en 124 Gemw.

Tegen de tendens van reductie van toezicht wordt een nieuw toezichtmechanisme toegevoegd. Dit voorstel ligt nu bij de Staten-Generaal. De regering stelt vast dat steeds meer Europese regelgeving impact heeft op decentraal niveau. Lidstaten hebben er belang bij dat het er bij de gemeente toegaat conform Europees recht. Een nieuwe zware maatregel.

### **De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Pbo)**

Dit is een vorm van functionele decentralisatie. Regelgeving en bevoegdheid ter behartiging van een bepaalde functie is opgedragen of overgedragen aan andere lichamen.

Aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw wordt zichtbaar dat er in ieder geval twee modellen van maatschappelijke ordening tegenover elkaar staan. Vanuit de samenleving werd geroepen in om interventie in een bepaalde maatschappelijke omstandigheden.

In Nederland stemde het grootste deel van de mensen op conventionele, christelijke partijen. Vooral vanuit die hoek drong men aan op een soort ordening die er half tussenin in. Dat hield in dat publiekrechtelijke bevoegdheden door privaatrechtelijke organen zouden moeten worden gedragen. Ook in de rechtssocialistische hoek was hier voor. De tegenstanders van deze vorm van ordening wezen er op dat het nooit zo kon zijn dat publiekrechtelijke bevoegdheden in het leven konden worden geroepen zonder Grondwettelijke basis. Deze basis kwam in art. 134 Grondwet dat mogelijk maakt dat openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven. Echter kwam toen WO II.

In 1950 kwam er een Wet op de Bedrijfsorganisatie (Wet BO, geldt vandaag nog). De verwachtingen daarvan waren heel hoog. De Pbo werd alleen sterk waar de vakbonden zwak waren, bijv. in de landbouw. De kern van de Pbo gedachte is dat je met dwingend overheidsgezag regels kunt maken waaraan iedereen in een bepaalde branche is gehouden of diegene nou lid was of niet.

De Wet BO is een kaderwet. Het is mogelijk dat er allerlei bedrijfstakken inkomen en uitgaan. Helemaal bovenaan staat de door de wet zelf ingestelde SER (Sociaal Economische Raad). Doel is advisering en regelstelling. De dubbele doelstelling art. 2 (ook in art. 71): hieruit blijkt dat het algemeen belang en het belang van de mensen in het bedrijfsleven in elkaars verlengde liggen. Hier is veel kritiek op geweest. In art. 32 staat de regelstelling. Hier gaat de SER lijken op de gemeente en de provincie: in het belang van de arbeidsmarkt kan de SER allerlei regels stellen (autonome verordeningen), ze kunnen ook regelingen uitvoeren (medebewind), art. 36. Ze hebben het toezicht op de regelstelling op lager niveau. Ze kunnen commissies instellen, art. 43 en 44. Ze hebben een eigen vermogen.

Onder de SER functioneren een reeks schappen. Deze schappen zijn op paritaire grondslag: de factor kapitaal en de factor arbeid zijn op precies gelijke basis vertegenwoordigd in de schappen. Hier is opnieuw de gedachte dat arbeid en kapitaal verzoenbaar zijn zichtbaar. Er zijn productschappen (de keten van grondstof tot schoen) en de bedrijfsschappen (zijn gelijk, bijv. de horeca). Deze staan in de wet BO. In art. 71 staan de taken van de bedrijfslichamen (let ook hier op die dubbele doelstelling). De grens die is gesteld aan wat de schappen mogen verordenen: ze mogen niet zomaar alles verordenen. Er is altijd een grens geweest die men heeft getrokken en dat is dat de gezonde concurrentieverhoudingen niet mogen worden aangetast. De vrije markt moet in stand worden gelaten. Verordeningen die daarop ingrijpen die zijn onrechtmatig. Allerlei andere zaken kunnen dus wel worden verordend. Zie ook nog art. 93.