

Vergaderjaar 2011–2012

32 389

Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 8 november 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Zij kunnen zich op zichzelf genomen vinden in het uitgangspunt van een forse sanering van het specifieke toezicht ten faveure van vormen van generiek toezicht. Met de commissie-Oosting («Van specifiek naar generiek») menen deze leden dat een vereenvoudiging van het interbestuurlijk toezicht de decentralisatie kan bevorderen en bestuurlijke drukte kan tegengaan. Voor een beoordeling van de vraag in hoeverre dit voorstel daaraan tegemoetkomt, is in de ogen van de aan het woord zijnde leden met name van belang de herinrichting (ofwel «revitalisering») van het generieke toezicht. Op dat punt is het de leden van de D66-fractie opgevallen dat in de literatuur aarzelingen bestaan in hoeverre het gerevitaliseerde toezicht per saldo niet te diep ingrijpt in de autonomie, beleidsvrijheid en zelfstandigheid van het decentraal bestuur.² In deze context is naar de mening van deze leden van belang het inzicht dat onze constitutie uitgaat van een hiërarchie van rechtsregels, niet van bestuurslichamen, zoals bijvoorbeeld de Raad van State in zijn periodieke beschouwingen over de Code Interbestuurlijke Verhoudingen terecht heeft vastgesteld. In dat verband hanteert de Raad het adagium «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan». Graag leggen deze leden de regering in dat licht een aantal vragen voor.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66) (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sörensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

² Bijvoorbeeld S.E. Zijlstra, «Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?», NTB, 2011, p. 43 e.v.; en S.A.J. Munneke, «Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht», TvCR, 2011, p. 415 e.v.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling en in overwegende mate met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat beoogt toezichtinterventies in principe te beperken tot generieke instrumenten in de Provinciewet en de Gemeentewet die in beginsel alleen dan zullen

worden toegepast indien er strijd is met het recht of het algemeen belang (vernietigen) of indien een bestuursorgaan niet of niet naar behoren zijn medebewindstaak uitvoert (in de plaats stellen). Dit lid heeft op een tweetal punten behoefte aan een nadere toelichting, zulks mede gelet op het gestelde in de memorie van toelichting op p. 9–15.

Schorsings- en vernietigingsrecht

Een ingrijpende wijziging van het schorsings- en vernietigingsrecht is dat bij de toepassing van dit instrument een voorziening kan worden getroffen en aanwijzingen kunnen worden gegeven. De reden voor het treffen van een voorziening is blijkbaar¹ het voorkomen van onwenselijke gevolgen van schorsing of vernietiging voor de praktijk. Dat motief is echter in het wetsvoorstel zelf niet opgenomen. Betekent dit, zo vragen de leden van de fractie van **D66** de regering, dat deze bepaling ook voorzieningen voor andere doeleinden mogelijk maakt? Daarnaast vragen deze leden op grond van welke behoefte of verwachting wordt voorgesteld de bevoegdheden als bedoeld in de leden 2, 3 en 4 van artikel 278a op te nemen. Het in de plaats treden van het vernietigde besluit ingeval van het ontbreken van beleidsvrijheid, het voorschrijven dat geen nieuw besluit mag worden genomen en de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing over een juiste uitvoering van een vernietigingsbesluit zijn op zichzelf genomen en zeker in samenhang zeer ingrijpend voor het decentraal bestuur. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden waarin de rechtvaardiging voor deze verreikende instrumenten is gelegen.

Maatregelen bij taakverwaarlozing

Met betrekking tot de voorgenomen aanpassing van de taakverwaarlozingsregeling worden de bestaande bevoegdheden van het rijk uitgebreid. De leden van de **D66**-fractie begrijpen dat het grotendeels laten vervallen van specifieke toezichtsvormen tot wijziging van het generieke toezicht moet leiden, maar vragen zich af in hoeverre dat in het licht van de interbestuurlijke verhoudingen over de gehele linie als evenwichtig kan worden aangemerkt. Op dat punt leeft bij deze leden een aantal vragen.

Zo beschouwt het voorstel naast het niet of niet naar behoren nemen van beslissingen ook het (niet) verrichten van feitelijke handelingen en het (niet) bereiken van een bepaald resultaat als gronden voor ingrijpen. De leden van de **D66**-fractie stellen vast dat het rijk zichzelf hiermee een algemene mogelijkheid tot ingrijpen toedeelt. Zij vragen de regering in te gaan op de ook in de literatuur gedane suggestie of in het voorstel niet nader zou moeten worden aangegeven welk resultaat wordt bedoeld of beoogd.

Voorts bevat het voorstel de mogelijkheid dat – zulks in afwijking van het vooropgestelde principe van de «nabijheid» – ten aanzien van het gemeentelijke niveau niet het provinciale bestuur maar de minister als interbestuurlijk toezichthouder wordt aangewezen. Ten eerste met betrekking tot wetten in een bij de Gemeentewet op te nemen bijlage. De reden hiervoor is blijkbaar dat de regering meent dat provincies op die terreinen niet over voldoende expertise beschikken. Problematisch achten de leden van de **D66**-fractie echter de gemaakte opening dat ook in de situatie dat de provincie toezichthouder is de minister het provinciebestuur kan verzoeken in te grijpen, met dien verstande dat de minister de bevoegdheid zo nodig kan overnemen (artikel 124a, lid 1). Zij vragen de regering welk motief hieraan ten grondslag ligt en in hoeverre deze figuur past in moderne verhoudingen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 49.

Een nieuwe bevoegdheid biedt ook het voorgestelde artikel 124e, op grond waarvan ambtenaren kunnen worden aangewezen voor het uitoefenen van toezichtsbevoegdheden op lokaal niveau. Het betreft bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:12 e.v.) die als verstrekkend kunnen worden geduid: het binnentreden van woningen en het vorderen van inlichtingen, identiteitsbewijzen en bescheiden. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of het voorstel voldoende afbakt dat deze bevoegdheden alleen ingeval van taakverwaarlozing mogen worden ingezet. Daarnaast vragen deze leden de regering of het niet te ver gaat dat ambtenaren dit type verstrekkende, dat wil zeggen fundamentele grondrechten rakende bevoegdheden uitoefenen.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat bij indeplaatsstelling het taakverwaarlozende bestuursorgaan medewerking dient te verlenen aan een normalisering van de situatie. Het voorstel roept voor dat doel een medewerkingsverplichting in het leven (artikel 124g). Die verplichting wordt in de ogen van deze leden echter nogal zwaar aangezet. Het blijft niet bij een algemene verplichting tot medewerking aan de uitvoering van het indeplaatsstellingsbesluit. Voorgesteld wordt een aantal additionele middelen zoals een aanwijzingsbevoegdheid voor het toezichthoudende orgaan en vorderingsmogelijkheden voor het beschikken over gemeentelijke ambtenaren en informatie. Deze leden vragen de regering in hoeverre in de context van de figuur «medewerking», die lijkt uit te gaan van een vruchtbare samenwerking om problemen te boven te komen, dergelijke zware interventiemogelijkheden als passend en adequaat kunnen worden beschouwd.

Een laatste kwestie in het kader van het taakverwaarlozingsregime betreft de rechtsbescherming van bestuursorganen die zich, ondanks de stapsgewijze aanpak als bedoeld in de zogeheten «interventielladder», uiteindelijk niet kunnen verenigen met een besluit tot indeplaatsstelling. Artikel 124i opent hier de mogelijkheid van een rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De leden van de fractie van D66, die geneigd zijn met de regering van mening te zijn dat de beslechting van bestuursgeschillen niet aan de rechter moet worden opgedragen, vragen de regering waarom op dit punt gekozen is voor een rechterlijke interventiemogelijkheid.

Verhouding tot de Grondwet

Ten aanzien van het schorsings- en vernietigingsrecht willen de leden van de **D66**-fractie een constitutionele kwestie opwerpen. De Grondwet maakt met betrekking tot spontane vernietiging geen onderscheid tussen de uitoefening van autonome en medebewindsbevoegdheden. De grondwetgever ziet spontane vernietiging als een *ultimum remedium*. De regering lijkt het vernietigingsrecht nu een bredere functie te willen geven door dit instrument niet langer uitsluitend als uiterste middel te beschouwen. Blijkbaar moet het toezicht op de uitoefening van medebewindstaken worden versterkt. Ook de beoogde proactieve en preventieve toepassing van de vernietigingsbevoegdheid duidt hier op. Nu dit op grond van de bestaande vernietigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 132, lid 4 van de Grondwet plaatsvindt, breidt de wetgever de reikwijdte van deze constitutionele bepaling uit. Graag vragen deze leden de regering in hoeverre deze ruimere invulling van artikel 132 zich verdraagt met de tekst van de Grondwet en de bedoeling van de grondwetgever in 1983. Ook zijn zij benieuwd of grondwetswijziging overwogen is; zo neen, waarom niet en zo ja, om welke reden is daarvan afgezien?

Het onderhavige voorstel van wet heeft, zo constateert het lid van de **SGP**-fractie, alleen betrekking op toezicht op medebewindstaken,

waarvoor artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, Grondwet de grondslag biedt. Algemene voorzieningen kunnen bij algemene wet, met de mogelijkheid van delegatie, worden getroffen. De tweede volzin van het vijfde lid van genoemd grondwetsartikel heeft betrekking op grove taakverwaarlozing en maakt het mogelijk dat bij een individuele wet, zonder dat delegatie kan plaatsvinden, een voorziening wordt getroffen. Bij deze laatstgenoemde mogelijkheid stelt het aan het woord zijnde lid de vraag of hierbij geen onderscheid moet worden gemaakt indien het om autonome bevoegdheden gaat. In dit verband stelt hij ook de vraag waarom de Nederlandse regering bij artikel 8, tweede lid, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie met het oog op vernietiging wegens strijd met het algemeen belang, dat ook ziet op autonome bevoegdheden, een voorbehoud heeft gemaakt.¹

Vervolgens stelt het aan het woord zijnde lid met betrekking tot artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet nog een tweede vraag. De tweede volzin lijkt het mogelijk te maken dat bij grove taakverwaarlozing, bijvoorbeeld in geval een gemeente of provincie onbestuurbaar dreigt te worden, in te grijpen via een speciale wet, maar de tekst van de tweede volzin lijkt niet uit te sluiten dat daarnaast enkele algemene regels in organieke wetgeving worden opgenomen.² Acht de regering laatstbedoelde gevolgtrekking juist en, zo ja, waarom bestaat er geen behoefte om van bedoelde mogelijkheid gebruik te maken?

Beleidskaders

De leden van de fractie van **D66** begrijpen dat voor het bieden van een zekere mate van rechtszekerheid voor de decentrale bestuursorganen behoefte is aan zogenaamde beleidskaders voor schorsing/vernietiging en taakverwaarlozing. De vraag rijst in hoeverre deze beleidskaders die functie vervullen in het licht van de ingrijpende en niet zelden ongeclausuleerde nieuwe bevoegdheden en instrumenten in het kader van het aangescherpte generieke toezicht. In het tot dusver geldende beleidskader spontane vernietiging is ten behoeve van de toepassing van de grondwettelijke vernietigingsgronden opgenomen dat schorsing of vernietiging van een besluit wegens strijdigheid met het recht en/of het algemeen belang door de Kroon slechts toepassing vindt indien sprake is van een doorkruising van de constitutionele verhoudingen. Over de scherpheid van een dergelijk criterium kan men van mening verschillen, maar een zekere waarborg tegen al te centralistisch ingrijpen biedt het wel degelijk. In het nieuwe beleidskader spontane vernietiging ontbreekt deze eis. Wel wordt gesproken over proportionaliteit in de toepassing, maar dat biedt nog minder duidelijkheid. De voorspelbaarheid van het rijksoptreden wordt nu gezocht in de zogeheten «interventieladder», een geformaliseerd bestuurlijk voortraject. Graag vragen deze leden de regering nader te motiveren waarom aan de bestaande maatstaf «doorkruising van de constitutionele verhoudingen» geen behoefte meer zou bestaan.

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de reactie van de regering en ontvangt de memorie van antwoord graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, Bergman

¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 9.

² Zie A.Ch.M. Rijnen, «De (grond)wettelijke taakverwaarlozingsregeling», in: *Gegeven de Grondwet*, CZW-bundel, Deventer 1988, p. 229 e.v.