

Besluit van de Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland houdende regels omtrent de toepassing van de generieke instrumenten in het kader van het interbestuurlijk toezicht van de provincie ten aanzien van de Flevolandse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap (Beleidskaders generieke instrumenten interbestuurlijk toezicht Flevoland)

Gedeputeerde Staten van Flevoland maken gelet op artikel 3:42, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bekend dat zij op 11 februari 2020, met kenmerk 2552532, het volgende besluit hebben genomen:

Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland,

overwegende dat er gegronde redenen zijn om beleidskaders vast te stellen voor de toepassing van de generieke instrumenten in het kader van het interbestuurlijk toezicht van de provincie ten aanzien van de Flevolandse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en het waterschap.

Besluiten:

Vast te stellen de Beleidskaders generieke instrumenten interbestuurlijk toezicht Flevoland.

1. Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht is de provincie in beginsel de eerst aangewezen toezichthouder op de gemeenten, de gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen en het waterschap. Met de genoemde wet zijn vele specifieke toezichtbepalingen komen te vervallen en is het accent komen te liggen op het gebruik van de algemene (generieke) instrumenten 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'schorsing en vernietiging'. In het kader van deze herijking van het toezicht is tevens het instrument indeplaatsstelling aangepast en bruikbaar gemaakt voor de praktijk.

Een belangrijk uitgangspunt van de provincie - in navolging van de Wet revitalisering generiek toezicht - is dat het primaat van de controle op de gemeentelijke taakuitvoering bij de gemeente zelf ligt (met name bij de gemeenteraad). De provincie acht het van belang dat deze controle wordt versterkt. Uitgaande van een goed functionerende horizontale verantwoording en controle bij de gemeente zelf, zal er voor de provincie slechts een beperkte toezichthoudende rol resteren. De praktijk laat zien dat de gemeenten in Flevoland over het algemeen hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren. In die gevallen waarin de taakuitvoering te wensen overlaat, zal de provincie met de gemeenten in overleg gaan en afspraken maken over verbetering. In uitzonderlijke gevallen waarin de gemeenten desondanks de wettelijke verplichtingen niet nakomt, kan er voor de provincie reden zijn te interveniëren. De provincie zal in dat soort gevallen gebruik maken van de onderhavige beleidskaders.

2. Doel van de beleidskaders

Met de beleidskaders wordt beoogd een kader te bieden dat gebruikt kan worden bij de overweging om tot een eventuele inzet van IBT-instrumentarium over te gaan, en dat houvast kan bieden indien besloten is om de procedure in gang te zetten die kan leiden tot een daadwerkelijke indeplaatsstelling of de mededeling dat een besluit van een gemeente of waterschap aan de minister wordt voorgelegd ter vernietiging. In de beide beleidskaders wordt nader ingegaan op de doelstellingen van de beleidskaders.

3. Onderlinge verhouding van de beleidskaders

De beleidskaders voor indeplaatsstelling en schorsing en vernietiging staan in beginsel los van elkaar. De beleidskaders hebben betrekking op twee verschillende instrumenten, waarbij in voorkomend geval de provincie een keuze zal dienen te maken welk instrument van toepassing is. Een belangrijk verschil is dat het instrument indeplaatsstelling specifiek is gericht op situaties waarin er sprake is van (niet-)handelen en (niet-)beslissen waarin er wel een wettelijke taak voor de gemeente is (medebewind). Het gaat daarbij om taakuitvoering. Het instrument 'schorsing en vernietiging' is niet beperkt tot medebewind, maar kan alleen worden toegepast ingeval van besluitvorming gericht op rechtsgevolg. Bij dit instrument is de vraag of een specifiek besluit is genomen in strijd met de wet of het algemeen belang. In de praktijk zijn deze instrumenten goed van elkaar te onderscheiden. Aangezien het hier gaat om de twee generieke IBT-instrumenten waarover de provincie beschikt, is er - mede vanuit een oogpunt van duidelijke communicatie - voor gekozen om de twee beleidskaders via één besluit vast te stellen.

4. Inwerkingtreding

De Beleidskaders generieke instrumenten interbestuurlijk toezicht Flevoland treden in werking op 17 mei 2021.

5. Citeertitel

Deze beleidskaders kunnen worden aangehaald als "Beleidskaders generieke instrumenten interbestuurlijk toezicht Flevoland".

Besloten in de vergadering van Gedeputeerde Staten op 11 februari 2020.

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

de secretaris,

de voorzitter,

Bijlage 1 Beleidskaders generieke instrumenten interbestuurlijk toezicht Flevoland

I Beleidskader indeplaatsstelling provincie Flevoland

Algemeen

1.1. Inleiding

De provincie heeft een toezichhoudende taak op de gemeenten, het waterschap en gemeenschappelijke regelingen. In het kader van dit interbestuurlijk toezicht (IBT) beschikt de provincie over een aantal bevoegdheden om toezicht uit te oefenen. Het centrale instrument voor het interbestuurlijk toezicht is 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'. In dit beleidskader wordt weergegeven hoe de provincie uitvoering geeft aan het instrument indeplaatsstelling.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat een toezichhoudend bestuursorgaan een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. De toezichhouder doet dan zelf datgene wat het nalatige orgaan had behoren te doen. Het kan daarbij gaan om beslissingen die niet naar behoren zijn genomen, maar ook om handelingen en om resultaatsverplichtingen. Zijn die niet naar behoren of niet op tijd gerealiseerd, dan kan een besluit tot indeplaatsstelling worden genomen.

Indeplaatsstelling is instrument dat algemeen ingezet kan worden bij het toezicht op de uitvoering van medebewindswetgeving. Om deze reden wordt 'indeplaatsstelling' ook wel een generiek instrument genoemd.

Dit provinciale beleidskader is een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het college van Gedeputeerde Staten is in beginsel gebonden aan dit beleidskader. In bijzondere gevallen kan van dit beleidskader worden afgeweken. Waar in dit beleidskader wordt gesproken over 'Gedeputeerde Staten' wordt - tenzij anders aangegeven - ook bedoeld op de bevoegdheden van de commissaris van de Koning.

Dit beleidskader is mede gebaseerd op het 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties is opgesteld (maart 2011).

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing>

Het beleidskader heeft in de eerste plaats betrekking op provinciaal toezicht op de uitvoering door gemeenten. Het beleidskader kan ook worden gehanteerd voor provinciaal toezicht op gemeenschappelijke regelingen en het waterschap. Korthedshalve zal in het vervolg van dit kader alleen over gemeenten worden gesproken.

1.2. Doel van dit beleidskader

Vanuit het oogpunt van zorgvuldig bestuur is het aan te bevelen dat de provincie beschikt over een beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Daar is een aantal redenen voor. In de eerste plaats wordt met het beleidskader beoogd om voor alle betrokkenen duidelijkheid te geven over de manier waarop de provincie in voorkomend geval met het instrument indeplaatsstelling omgaat. In het beleidskader wordt onder meer uitleg gegeven over het instrument zelf, in welke gevallen het kan worden ingezet, welke procedure daarvoor wordt toegepast, en aan welke eisen een besluit tot indeplaatsstelling moet voldoen. Het beleidskader dient er tevens toe de transparantie over de inzet van het instrument indeplaatsstelling bij gemeenten te vergroten. Daarmee worden de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van gemeenten vergroot en wordt de toepassing van IBT verbeterd.

Het beleidskader beoogt ook om al in een vroege fase duidelijkheid te geven over de provinciale bevoegdheid en de situaties waarin de provincie deze bevoegdheid zou kunnen gebruiken. Op die manier kan het beleidskader al een nuttige rol spelen bij de overwegingen om al dan niet over te gaan tot provinciale interventie.

Tot slot is een beleidskader gewenst om juridische redenen: de bestuursrechter verlangt in de regel dat een bestuursorgaan bij toepassing van haar bevoegdheden gebruik maakt van een beleidskader.

1.3. Wet revitalisering generiek toezicht

Met de Wet revitalisering generiek toezicht uit 2012 (TK 2012, 32389) is binnen het IBT de nadruk komen te liggen op de toepassing van de generieke toezichtsinstrumenten 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'schorsing en vernietiging'. Met de Wet revitalisering generiek toezicht (RGT) zijn in circa vijftig wettelijke regelingen diverse specifieke instrumenten voor het toezicht geschrapt. Indeplaatsstelling is daarmee het centrale instrument geworden voor de toepassing van het IBT.

De wet RGT is gebaseerd op het rapport 'Van specifiek naar generiek' van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen (commissie Oosting) van september 2007.

Het uitgangspunt van de Wet RGT is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de taakuitvoering. In principe wordt hierbij vertrouwd op de controle door en verantwoording aan de gemeenteraad en de andere binnen een gemeente bestaande controlemechanismen. Richtinggevende principes van de wet zijn nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit. Volgens deze uitgangspunten voert de provincie het IBT dus sober, op afstand en risicogericht uit. Dit neemt niet weg dat het IBT een wettelijke taak van de provincie is en de provincie verantwoordelijk is om deze taak adequaat uit te voeren en tijdig en professioneel zal interveniëren als dat noodzakelijk is.

1.4. Reikwijdte

Formeel strekt de provinciale bevoegdheid tot indeplaatsstelling zich uit tot alle medebewindstaken ("door de wet gevorderde besluiten en handelingen") van het gemeentebestuur, met uitzondering van de in de bijlage bij de Gemeentewet opgenomen wetten. In de praktijk concentreert de provincie zich momenteel op de volgende zes domeinen: omgevingsrecht, archieven, financiën, huisvesting vergunninghouders, ruimtelijke ordening en archeologie en monumentenzorg.

Financieel toezicht is een bijzondere vorm van interbestuurlijk toezicht. Bij het financieel toezicht in de provincie Flevoland worden dezelfde principes gehanteerd als die bij de overig onderdelen van het interbestuurlijke toezicht (soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid). Indeplaatsstelling is echter niet van toepassing op het financieel toezicht. Voor het financiële terrein zijn specifieke instrumenten beschikbaar, waaronder preventief toezicht.

Toezicht op het waterschap is geregeld in de Waterschaps- en de Waterwet. De Waterschaps- en de Waterwet schrijven specifieke IBT-instrumenten voor, die vergelijkbaar zijn met die van de Wet RGT. Het afwijkende specifieke kader heeft te maken met het feit dat de provincie kadersteller is voor het waterbeheer (verantwoordelijk voor het "wat") en dat het waterschap de uitvoerder is (verantwoordelijk voor het "hoe").

Het toezicht door Gedeputeerde Staten op het waterschap Zuiderzeeland is vastgelegd in de 'Nota Toezicht op Waterschap Zuiderzeeland' (2015). De toepassing van de bevoegdheid van instrumenten verschilt op onderdelen. In die gevallen dat interventiestappen overeenkomen kan bij het toezicht op het waterschap gebruik worden gemaakt van dit beleidskader.

In Flevoland worden de interventie-instrumenten op basis van de Wet ruimtelijke ordening, zoals de proactieve en reactieve aanwijzing, niet als onderdeel van het interbestuurlijk toezicht beschouwd, omdat het RO-instrumentarium wordt beschouwd als beleidsinstrumentarium. In dit beleidskader wordt dan ook niet ingegaan op hoe Gedeputeerde Staten toezicht houden op de voorbereiding en het vaststellen ruimtelijke plannen. Het toezicht op de naleving van ruimtelijke plannen beschouwt Gedeputeerde Staten wél als onderdeel van het IBT. Bij toezicht op de handhaving van bestemmingsplannen (dus reactief) zetten Gedeputeerde Staten dan ook de generieke IBT instrumenten in conform dit beleidskader.

1.5. Bestuursovereenkomst IBT

Op 6 maart 2019 hebben de provincie en de gemeenten een nieuwe Bestuursovereenkomst IBT getekend. Deze bestuursovereenkomst vervangt de bestuursovereenkomst IBT van januari 2015. In de overeenkomst zijn de uitgangspunten, de wederzijdse rechten en verplichtingen en de toezichtkaders opgenomen voor het IBT in Flevoland. De uitgangspunten van de bestuursovereenkomst zijn:

- Provincie en gemeenten baseren het IBT op transparantie, begrip en vertrouwen;
- De informatieverstrekking aan de provincie is pragmatisch ingericht;
- De dialoog in toezicht is cruciaal. Goed overleg tussen de provincie en de gemeente is voorwaarde voor het pragmatisch, effectief en efficiënt invullen van toezicht.

1.6. Landelijke agenda Toekomst van het Toezicht

In december 2018 heeft de minister van BZK de Agenda 'Toekomst van het (interbestuurlijk) Toezicht' aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze agenda is een uitvloeisel van het Interbestuurlijk Programma uit februari 2018 en het rapport 'Maak Verschil' van de Stuurgroep Openbaar Bestuur uit 2016. De agenda gaat uit van de bestaande uitgangspunten van het IBT, zoals neergelegd in de toelichting op de Wet revitalisering generiek toezicht en de algemene beleidskaders voor het IBT. Er is niet gekozen voor een nieuwe theoretische onderbouwing en er zijn geen wettelijke wijzigingen voorzien. De agenda bevat vijf actielijnen verder zullen worden uitgewerkt:

- Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht,
- Beter voeren dialoog,

- Beter leren via toezicht,
- Uniformeren uitvoering toezicht en
- Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

De uitgangspunten van de landelijke agenda passen goed bij de manier van toezicht in Flevoland en staan ook aan de basis van de nieuwe bestuursovereenkomst die in maart 2019 is vastgesteld.

1.7. Definities en begripsbepalingen

In dit beleidskader wordt verstaan onder:

- a. *Interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT)*: het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, de provincies, de gemeenten, de regio's op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbeartiging van de lagere en hogere overheden;
- b. *Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing*: uitvoering door de provincie van medebewindstaken van een onder toezicht staand bestuursorgaan, ingeval die taak of taken niet, niet naar behoren of niet op tijd worden uitgevoerd, waarbij de provincie de betreffende bevoegdheden in naam van de onder toezicht gestelde uitoefent;
- c. *Interventie*: het uitoefenen van invloed door de provincie op de onder toezicht gestelde, teneinde een als onjuist beoordeelde stand van zaken te corrigeren.
- d. *Interventieladder*: het traject dat aan de concrete toepassing van indeplaatsstelling voorafgaat.

2. Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

2.1. Indeplaatsstelling algemeen

Indeplaatsstelling komt er kort gezegd op neer dat de provincie de uitvoering van een taak van een gemeente overneemt indien een gemeente die taak niet, niet naar behoren of niet op tijd uitvoert. De provincie neemt die taak dan van de gemeente over en oefent in zo'n geval de betreffende bevoegdheden uit in naam en op kosten van de gemeente.

De bevoegdheid om in de plaats te treden geldt alleen voor de uitvoering van taken die de gemeente in medebewind uitvoert, dat wil zeggen taken die de gemeente in opdracht van een wettelijke regeling of een provinciale verordening dient uit te voeren. Indeplaatsstelling kan dus niet worden ingezet bij besluiten of handelingen die een gemeente neemt of uitvoert op grond van de eigen, gemeentelijke autonomie. Besluiten van een gemeente die enkel op de gemeentewet zijn gebaseerd, zijn autonome besluiten die wel geschorst en vernietigd kunnen worden, maar de provincie kan deze taken niet overnemen.

Indeplaatsstelling is een bevoegdheid die de provincie kan inzetten bij alle gemeentelijke medebewindstaken, met uitzondering van de taken die voortvloeien uit regelingen die staan genoemd in de bijlage bij de Gemeentewet op grond van artikel 124b Gemeentewet.

De term 'niet naar behoren' biedt in bepaalde gevallen de nodige interpretatieruimte bij de overweging of de provincie in de plaats zou willen treden of niet. Ook het wettelijke voorschrift dat van toepassing is kan een open norm bevatten die ruimte voor interpretatie biedt. Hoe meer beleidsruimte de gemeente heeft, hoe terughoudender de provincie als toezichthouder moet zijn, en hoe hogere eisen worden gesteld aan de onderbouwing van een (concept)besluit tot indeplaatsstelling.

De bevoegdheid om in de plaats te treden ligt bij het college van Gedeputeerde Staten bij taakverwaarlozing onder verantwoordelijkheid van de het college van B&W of de gemeenteraad. De bevoegdheid om in de plaats te treden ligt bij de commissaris van de Koningin als er sprake is van ernstige nalatigheid onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Indeplaatsstelling is in verschillende opzichten een zwaar instrument. Voor toepassing van het instrument dient een uitgebreide wettelijke procedure met overleg en waarborgen te worden doorlopen. Wat indeplaatsstelling wellicht nog zwaarder maakt is het feit dat de provincie in feite de gemeente aan de kant schuift. Een dergelijke stap heeft een grote impact op de verhouding tussen de provincie en de gemeente. Als het proces niet goed wordt doorlopen, kunnen de verhoudingen tussen de provincie en de gemeente voor jaren onder druk komen te staan. Indeplaatsstelling heeft een sterk hiërarchisch karakter. Zo'n houding past niet goed bij de hedendaagse verhouding tussen de overheidslagen in Nederland. Het past ook niet goed bij de bestuurscultuur die we hier in Flevoland hebben. Van oudsher zijn er in Flevoland zelfstandige (en zelfbewuste) gemeenten. De provincie treedt in Flevoland bij voorkeur als samenwerkingspartner op. Ook het moderne IBT kenmerkt zich door de nadruk op dialoog en het bevorderen van kwaliteit.

Het spreekt boekdelen dat het instrument in de praktijk nauwelijks daadwerkelijk wordt toegepast. Zoals uit onderzoek blijkt is de waarde van het instrument indeplaatsstelling er vooral in gelegen dat gemeenten hun taken goed blijken op te pakken, zodra de provincie dreigt gebruik te maken van dit instrument.

Het voorgaande neemt niet weg dat de provincie een eigen wettelijke verantwoordelijkheid heeft en zo nodig gebruik zal maken van het instrument indeplaatsstelling. Het doel van dit beleidskader is dat in die gevallen de procedure op een zorgvuldige wijze wordt doorlopen en de verschillende stappen voor de betrokkenen kenbaar zijn.

2.2. Redenen om (nog) niet tot indeplaatsstelling over te gaan

Vanwege het zware karakter van het instrument indeplaatsstelling zal niet lichtvaardig tot toepassing worden overgegaan. In feite gelden ook bij indeplaatsstelling de bestuursrechtelijke vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze beginselen houden in dat als er een alternatief middel bestaat waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt, maar met minder vergaande consequenties (subsidiariteit) of als het beoogde doel niet opweegt tegen de nadelen van de inzet van het instrument (proportionaliteit) van het gebruik van het instrument zou moeten worden afgezien. Ook anderszins kunnen er redenen zijn om uiteindelijk – via een gedegen belangenafweging - van de inzet van het instrument indeplaatsstelling af te zien, en te kiezen voor een alternatief. Hieronder is een aantal voorbeelden opgenomen van situaties die kunnen leiden tot de afweging dat indeplaatsstelling (voorlopig) nog niet aan de orde is.

- Het staat voldoende vast dat de gemeente zelf een einde zal maken aan de taakverwaarlozing;
- De provincie wenst de uitkomst af te wachten van een procedure bij de bestuursrechter over een kwestie die zou kunnen leiden tot een besluit tot indeplaatsstelling, bijvoorbeeld als de interpretatie van een wettelijk voorschrift aan de orde is;
- De provincie constateert dat een bepaalde problematiek in wezen niet kan worden opgelost door indeplaatsstelling omdat de oorzaak van de problematiek hierdoor niet wordt weggenomen. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een gemeente ondanks een grote inspanning niet aan de betreffende verplichting kan voldoen;
- Overmacht. Oftewel een niet-toerekenbare onmogelijkheid voor een gemeente om een wettelijke verplichting na te komen. In zo'n situatie zal ook de provincie als toezichthouder niet in staat zijn die wettelijke taak goed uit te voeren. Bestuurlijk overleg – eventueel ook met het Rijk – kan helpen om hier uit te komen;
- Het niet-naleven van vormvoorschriften levert in de regel geen taakverwaarlozing op in de zin van de wet, omdat de wetgever bij medebewind niet het naleven van vormvoorschriften voorop stelt.

3. Hoofdpijnen van de wettelijke regeling van indeplaatsstelling (art. 124 Gemeentewet)

- De regeling voor indeplaatsstelling is neergelegd in de artikelen 124, 124a-124g van de Gemeentewet. De provincie kan in de plaats treden van een gemeente indien een gemeente niet voldoet aan een haar opgelegde verplichting wanneer:
 - een gevorderde beslissing niet of niet naar behoren wordt genomen;
 - een gevorderde handeling niet of niet naar behoren wordt verricht;
 - een gevorderd resultaat niet, niet tijdig, of niet naar behoren tot stand wordt gebracht.
- Een besluit tot indeplaatsstelling is in eerste instantie geformuleerd als een besluit om namens de gemeente te voorzien in een bepaalde beslissing, handeling of resultaat op kosten van de gemeente.
- Indeplaatsstelling vindt plaats op kosten van de gemeente.
- De bevoegdheid om daadwerkelijk in de plaats te treden ontstaat pas indien een in dit besluit genoemde termijn is verstreken waarbinnen de gemeente in de gelegenheid is gesteld alsnog aan de opdracht te voldoen.
- Het besluit tot indeplaatsstelling kan wel direct worden uitgevoerd wanneer het gaat om een spoedeisend geval.
- Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling oefent de provincie de bevoegdheden van de gemeente uit in naam van de gemeente.
- Een besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken wanneer de gemeente voldoende aanmerkelijk maakt dat het zonder voorbehoud zal voorzien in de wettelijke taak.
- De provincie kan in het kader van indeplaatsstelling ambtenaren aanwijzen die toezien op de uitvoering door de gemeente.
- De gemeente is verplicht medewerking te verlenen aan de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. De provincie kan daarvoor een aanwijzing geven.
- De gemeente is verplicht om de provincie alle informatie te geven die voor het besluit tot indeplaatsstelling nodig is.

- De gemeente kan tegen een besluit tot indeplaatsstelling rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zonder dat eerst een bezwaarschrift moet worden ingediend bij de provincie.
- Een vakminister kan, met instemming van de minister van BZK, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin verzoeken om toepassing te geven aan de regeling voor indeplaatsstelling. De minister kan een dergelijk verzoek doen als hij/zij dat gewenst vindt uit een oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang. Als gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin aan dat verzoek geen gehoor geven, gaat de bevoegdheid om in de plaats te treden over op de minister.

4. Interventieladder

De interventieladder geeft de stappen weer die de provincie volgt gedurende het traject van A tot Z voorafgaand aan een definitieve indeplaatsstelling. De interventieladder is een hulpmiddel voor de provincie om op een gestructureerde en transparante manier toepassing te geven aan het instrument indeplaatsstelling. Met behulp van de interventieladder is het beter mogelijk om zicht te hebben op de fase waarin het dossier zich bevindt en om hierover intern ambtelijk, bestuurlijk en ook met de gemeentelijke betrokkenen af te stemmen.

De interventieladder is een hulpmiddel en is niet dwingend. Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties – bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan – staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling. Bij de toepassing van de interventieladder zal de provincie steeds de betreffende bepalingen van artikel 124 e.v. Gemeentewet in acht dienen te nemen.

De interventieladder bestaat uit de volgende stappen:

Fase 1 Signaleren

Toezicht begint met het signaleren van mogelijke tekortkomingen. Er zijn diverse manieren waarop de provincie geattendeerd kan worden op een misstand. Dat kan door eigen onderzoek en een risicoanalyse op basis van openbare informatie of gegevens die speciaal door de provincie worden verzameld. Een relevant feit kan ook aan het licht komen door berichten in de media, personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden of door een klokkenluider.

Fase 2 Informatie opvragen en valideren

Nadat bij de provincie het vermoeden is ontstaan dat sprake is van (ernstig) tekortschieten, kan informatie worden opgevraagd bij de betrokken gemeente. De provincie kan een ambtsbericht vragen. Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen provinciale ambtenaren informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten. Vervolgens zal de provincie overleg voeren over de verkregen informatie. De provincie kan daarbij termijnen stellen aan het bestuursorgaan.

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

Nadat de provincie heeft geconstateerd dat er grond bestaat voor een interventie, maakt de provincie afspraken met de gemeente over te nemen acties en termijnen. In deze fase krijgt de gemeente de gelegenheid om in overeenstemming met de wet alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. De provincie kan zo nodig hulp bieden en adviseren.

Fase 4 Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat de provincie definitief besluit tot een juridische interventie, krijgt de gemeente een schriftelijke vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin wordt in grote lijnen aangegeven welke taak niet, niet tijdig of niet naar behoren wordt uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wordt uitgelegd wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling. Een kopie van deze vooraankondiging wordt aan de gemeenteraad gestuurd. Tegelijkertijd wordt het voornemen gepubliceerd in een breed verspreide publicatie (krant of huis-aan-huisblad) dan wel op andere geschikte wijze. Het betrekken van de gemeenteraad geeft deze organen de gelegenheid hun rol in het kader van de horizontale verantwoording te nemen.

Fase 5 Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien

Wanneer het bestuurlijk overleg niet leidt tot overeenstemming tussen de provincie en de gemeente, neemt de provincie een besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de gemeente niet binnen de gestelde termijn (de begunstigingstermijn) de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal de provincie die maatregelen nemen op kosten van de betrokken gemeente. In deze formele fase kan de provincie zo nodig de gemeente met hulp en advies ondersteunen zodat deze binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn medebewindverplichtingen kan voldoen. Wanneer de wettelijk gevorderde taak een omvangrijke resultaatsverplichting betreft waarbij de gemeente te weinig doet om binnen de wettelijke termijn dat resultaat te bereiken, kan het besluit tot indeplaatsstelling

betrekking hebben op deelstappen die nodig zijn voor het tijdig behalen van het resultaat. Zo nodig kan het besluit verschillende termijnen bevatten. Vanaf het moment dat één van die termijnen is overschreden wordt aan de last niet voldaan en treedt de provincie daadwerkelijk in de plaats van de gemeente. Op kosten van de onder toezicht gestelde gemeente treft de provincie als toezichthouder verder zelf de maatregelen die nodig zijn om het gewenste resultaat te bereiken.

Fase 6 Sanctie indeplaatsstelling

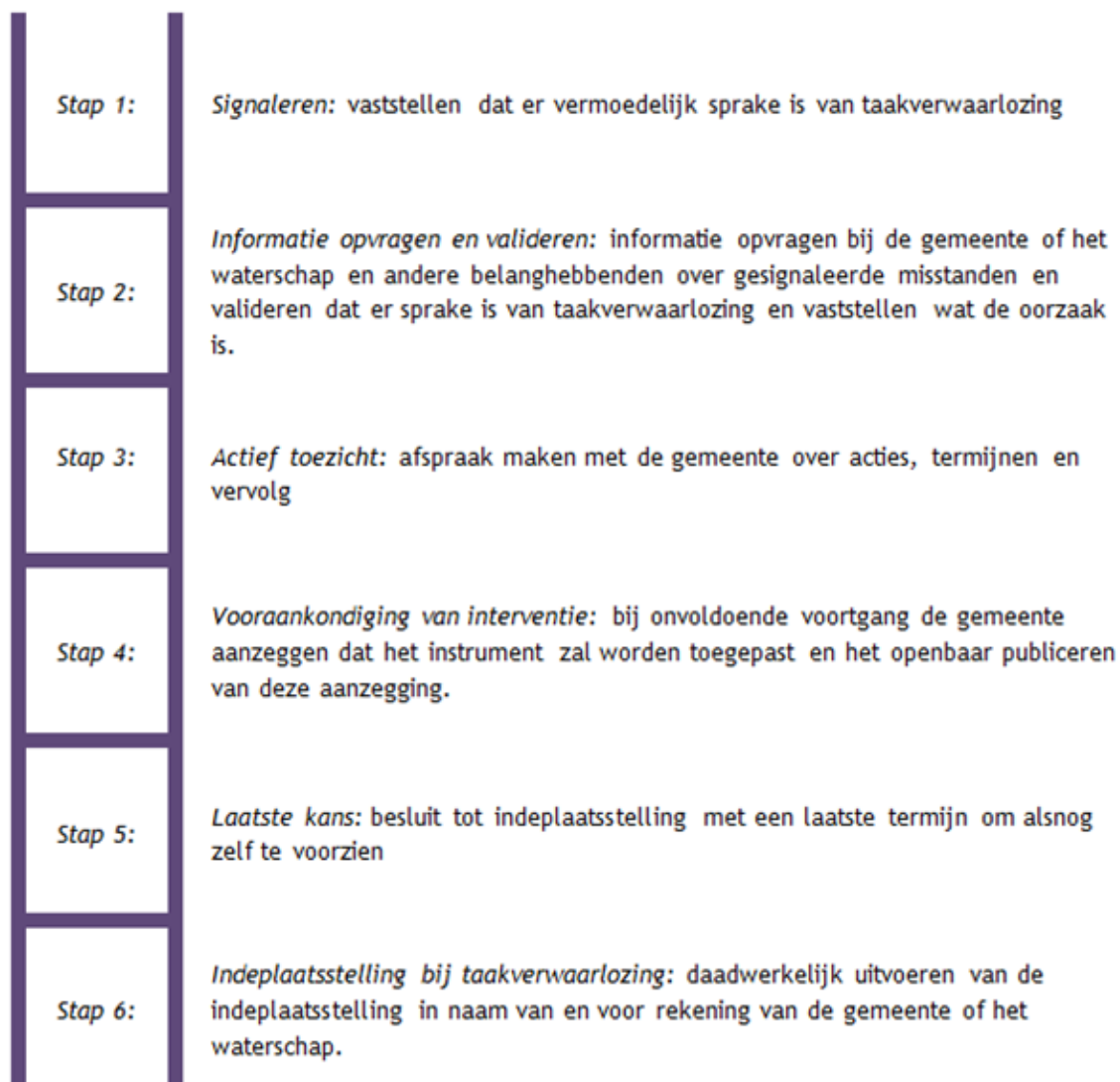
Wanneer de termijn van de formele waarschuwingsfase is verstreken en de onder toezicht gestelde gemeente niet zelf aan haar medebewindverplichting(en) heeft voldaan, gaat de provincie in beginsel over tot feitelijke indeplaatsstelling van de onder toezicht gestelde. Dat betekent dat alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit te voeren, worden genomen door de provincie. Wanneer de gemeente naar het oordeel van de provincie in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat het de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren, kan de provincie het besluit tot indeplaatsstelling intrekken. Eventuele bezwaar- en beroepsprocedures die voortvloeien uit besluiten van de provincie, zullen door de provincie zelf moeten worden afgehandeld en dus niet door de gemeente.

5. Waar bestaat een besluit tot indeplaatsstelling uit?

Een (concept)besluit tot indeplaatsstelling bevat in ieder geval:

- Informatie over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke provinciaal orgaan;
- Duiding van de gemeentelijke taak die het betreft;
- De inhoudelijke onderbouwing van het besluit (in hoeverre de gemeente haar taak niet/ niet voldoende/ niet op tijd heeft uitgevoerd);
- Een verantwoording over het bestuurlijk voortraject, het horen van direct belanghebbenden en de overlegbereidheid van de gemeente gedurende de waarschuwingstermijn;
- De termijn waarbinnen de gemeente de kans heeft (gehad) zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten of hadden moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen;
- Het maatschappelijk resultaat dat moet worden bereikt en (in hoofdlijnen aangegeven) de concrete gevolgen van dat resultaat;
- Een omschrijving van het met de uitvoering van de wettelijke taak te bereiken resultaat;
- Informatieverstrekking over de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling;
- Informatie over de kosten die ten laste van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente komen;
- Informatie over de wijze waarop openbaarmaking van het besluit tot indeplaatsstelling zal plaatsvinden en welke bestuursorganen hierover worden geïnformeerd;
- Een beroepsclausule (de onder toezicht gestelde kan in deze fase tegen het besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Raad van State. Het beroep moet worden ingesteld binnen zes weken na bekendmaking van het besluit tot indeplaatsstelling. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Daartoe zal een voorlopige voorziening moeten worden gevraagd).

BIJLAGE 1 Interventieladder indeplaatsstelling



II Beleidskader schorsing en vernietiging provincie Flevoland

2.1. Algemeen

2.1.1. Inleiding

In dit beleidskader is vastgelegd hoe de provincie Flevoland uitvoering geeft aan het instrument 'schorsing en vernietiging' in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT). Het vernietigen van een gemeentelijk besluit of een beslissing met rechtsgevolg is een bevoegdheid van de Kroon, dat wil zeggen de regering, en niet van de provincie. De rol van de provincie hierbij is dat provinciale bestuursorganen de bevoegdheid hebben om 'mededeling te doen aan de Kroon' over een besluit dat in hun ogen voor vernietiging in aanmerking komt. Dit houdt in dat de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten een mogelijk onwettig besluit opmerken en het betrokken ministerie hierover informeren. Als een provinciaal orgaan deze stap zet en zo'n mededeling doet, dan wordt dit besluit - in ieder geval tijdelijk - niet uitgevoerd.

Vernietiging van besluiten van lagere overheden door de Kroon komt niet vaak voor. De provincie Flevoland heeft hier zelf eenmaal mee te maken gehad, toen de Kroon in 1999 een besluit van de gemeenteraad van Lelystad en een besluit van Provinciale Staten tot verkoop van grond ten behoeve van wat later de Outlet Batavia Stad zou worden, vernietigde (Staatsblad, 1999, 396). In 2005 heeft de Kroon een raadsbesluit tot de vaststelling van een Rekenkamerverordening besluit van de gemeente Lelystad vernietigd. Scherper voor de geest staat waarschijnlijk nog de vernietiging van een besluit door de Kroon van de provincie Noord-Holland in de Icesave-affaire in 2009. Naar aanleiding van dit besluit stapte het toenmalige college van GS (met uitzondering van cdK Borghouts) op.

Dit provinciale beleidskader is een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de commissaris van de Koning en het college van Gedeputeerde Staten in de praktijk zullen uitgaan van dit beleidskader. Mits sterk onderbouwd kan echter in bijzondere gevallen van dit beleidskader worden afgeweken.

Het beleidskader heeft betrekking op het toezicht van de provincie op gemeenten en op gemeenschappelijke regelingen waar de provincie toezicht op houdt. Dit beleidskader heeft geen betrekking op het waterschap. Korthedshalve zal in het vervolg van dit kader alleen over gemeenten worden gesproken.

In dit beleidskader wordt uiteengezet wat 'schorsing en vernietiging' inhoudt, hoe de procedures zijn, en wat de provinciale rol hierbij is. Daarbij wordt ingezoomd op de specifieke bevoegdheden die de commissaris van de Koning en het college van Gedeputeerde Staten hebben bij 'schorsing en vernietiging'.

Dit provinciale beleidskader is gebaseerd op het landelijke beleidskader schorsing en vernietiging dat in juni 2010 door de ministerraad is vastgesteld en in juli 2010 is aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer (TK 2009-2010 32389 nr. 5).

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging>

2.1.2. Doel van dit beleidskader

Vanuit het oogpunt van zorgvuldig bestuur is het aan te bevelen dat de provincie beschikt over een beleidskader schorsing en vernietiging. Daar is een aantal redenen voor. In de eerste plaats is een beleidskader gewenst om in een vroege fase duidelijkheid te geven over de provinciale bevoegdheid en de situaties waarin de provincie deze bevoegdheid zou kunnen gebruiken. Op die manier kan het beleidskader al een nuttige rol spelen bij de overwegingen om al dan niet over te gaan tot een bepaalde vorm van provinciale interventie. Het voornaamste doel van het beleidskader is uiteraard om houvast te geven voor het geval ervoor gekozen is om dit instrument in te zetten. Het beleidskader beoogt duidelijkheid te geven aan de betrokkenen bij de provincie (ambtelijk en bestuurlijk) over het proces en welke stappen tijdens de procedure worden gezet. Dit beleidskader dient er tevens toe de transparantie over de inzet van het instrument 'schorsing en vernietiging' bij gemeenten te vergroten. Daarmee worden de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van gemeenten vergroot en de toepassing van IBT verbeterd. Een beleidskader is bovendien gewenst om juridische redenen: de bestuursrechter verlangt in de regel dat een bestuursorgaan bij toepassing van haar bevoegdheden gebruik maakt van een beleidskader. Een beleidsregel vereenvoudigt ook het besluitvormingsproces, aangezien er in het concrete geval naar verwezen kan worden.

Om bovenstaande redenen is het gewenst dat de provincie beschikt over een beleidskader schorsing en vernietiging, ondanks het feit dat maar zelden gebruik wordt gemaakt van dit instrument en de provinciale rol beperkt is.

2.1.3. Wet revitalisering generiek toezicht

Met de Wet revitalisering generiek toezicht uit 2012 (TK 2012, 32389) is binnen het IBT de nadruk komen te liggen op de toepassing van de generieke toezichtsinstrumenten 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'schorsing en vernietiging'. Met de Wet revitalisering generiek toezicht (RGT) zijn in circa vijftig wettelijke regelingen diverse specifieke instrumenten voor het toezicht geschrapt. Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging zijn daarmee de centrale instrumenten geworden voor de toepassing van het IBT.

De wet RGT is gebaseerd op het rapport 'Van specifiek naar generiek' van de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen (commissie Oosting) van september 2007.

Het uitgangspunt van de Wet RGT is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de taakuitvoering. In principe wordt hierbij vertrouwd op de controle door en verantwoording aan de gemeenteraad en de andere binnen een gemeente bestaande controlemechanismen. Richtinggevende principes van de wet zijn nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit. Volgens deze uitgangspunten voert de provincie het IBT dus sober, op afstand en risicogericht uit. Dit neemt niet weg dat het IBT een wettelijke taak van de provincie is en de provincie verantwoordelijk is om deze taak adequaat uit te voeren en tijdig en professioneel zal interveniëren als dat noodzakelijk is.

2.1.4. Bestuursvereenkomst IBT

Op 6 maart 2019 hebben de provincie en de gemeenten een nieuwe Bestuursvereenkomst IBT getekend. Deze bestuursvereenkomst vervangt de bestuursvereenkomst IBT van januari 2015. In de overeenkomst zijn de uitgangspunten, de wederzijdse rechten en verplichtingen en de toezichtkaders opgenomen voor het IBT in Flevoland. De uitgangspunten van de bestuursvereenkomst zijn:

- Provincie en gemeenten baseren het IBT op transparantie, begrip en vertrouwen;
- De informatieverstrekking aan de provincie is pragmatisch ingericht;
- De dialoog in toezicht is cruciaal. Goed overleg tussen de provincie en de gemeente is voorwaarde voor het pragmatisch, effectief en efficiënt invullen van toezicht.

Voor de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, huisvesting vergunninghouders, (archeologische) monumentenzorg en omgevingsrecht (ruimtelijke ordening, milieu en bouw – en woningtoezicht), staat de interne werkwijze voor IBT beschreven in het stuk 'Algemene werkwijze Interbestuurlijk toezicht Afdeling Ruimte en Economie' (2015), waarin ook de organisatiebrede coördinatie van het IBT door de afdeling BDO staat beschreven.

2.1.5. Landelijke agenda Toekomst van het Toezicht

In december 2018 heeft de minister van BZK de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht' aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze agenda is een uitvloeisel van het Interbestuurlijk Programma uit februari 2018 en het rapport Maak verschil van de Stuurgroep Openbaar bestuur (BZK) uit 2016. De agenda gaat uit van de bestaande uitgangspunten van het IBT, zoals neergelegd in de toelichting op de Wet revitalisering generiek toezicht en de algemene beleidskaders voor het IBT. Er is niet gekozen voor een nieuwe theoretische onderbouwing en er zijn geen wettelijke wijzigingen voorzien. De agenda bevat vijf actielijnen die in 2019 worden uitgewerkt:

- Versterken verbinden horizontale controle en verticaal toezicht,
- Beter voeren dialoog,
- Beter leren via toezicht,
- Uniformeren uitvoering toezicht en
- Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

De uitgangspunten van de landelijke agenda passen goed bij de manier van toezicht in Flevoland en staan ook aan de basis van de nieuwe bestuursovereenkomst die in maart 2019 is vastgesteld.

2.1.6. Definities en begripsbepalingen

In dit beleidskader wordt verstaan onder:

- a. *Interbestuurlijk toezicht (IBT)*: het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, de provincies, de gemeenten, de regio's op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbeartiging van de lagere en hogere overheden.
- b. *Schorsing en vernietiging*: Schorsing en vernietiging van besluiten en beslissingen met rechtsgevolg van decentrale bestuursorganen op basis van artikel 132, lid 4 van de Grondwet, geregeld en nader uitgewerkt in hoofdstuk XVIII van de Provinciewet, hoofdstuk XVII van de Gemeentewet en de afdelingen 10.2.2. en 10.2.3. van de Algemene wet bestuursrecht;
- c. *Interventie*: het uitoefenen van invloed door de toezichthouder op de onder toezicht gestelde, teneinde een als onjuist beoordeelde stand van zaken te corrigeren.
- d. *Interventieladder*: het bestuurlijk traject, met verschillende fasen, dat aan de concrete toepassing van een generiek toezichtsinstrument vooraf gaat, zoals omschreven in de bestuurlijke interventieladder schorsing & vernietiging (Bijlage 1 van dit beleidskader).
- e. *Kroon*: regering. Een besluit tot vernietiging wordt door de regering genomen in de vorm van een Koninklijk Besluit, op voordracht van de betrokken minister.
- f. *Vernietiging*: het teniet doen van alle rechtsgevolgen van een besluit of een niet-schriftelijke beslissing gericht op rechtsgevolg, vanaf het moment dat het besluit is genomen.

2.2. Schorsing & vernietiging

2.2.1. Algemeen

'Vernietiging' is het instrument van de 'Kroon' om besluiten van decentrale bestuursorganen die in strijd worden geacht met het algemeen belang en/ of het recht, te vernietigen, dat wil zeggen van rechtskracht te ontdoen.

Vernietiging heeft betrekking op besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg. Korthedshalve zal in dit kader in beginsel worden gesproken over 'besluiten'. Anders dan bij het instrument 'indeplaatsstelling' is de reikwijdte niet gelimiteerd. Het instrument kan worden toegepast bij alle besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg.

Het instrument vernietiging vindt zijn basis in de Grondwet. In artikel 132, vierde lid, van de Grondwet is bepaald dat de Kroon (= de regering) een besluit van een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan

kan vernietigen indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Het artikel is uitgewerkt in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht.

Vernietiging is een discretionaire bevoegdheid. De Kroon dient steeds aan de hand van alle betrokken omstandigheden van het geval een zorgvuldige afweging te maken van alle bij het besluit betrokken belangen. Daarbij staat proportionaliteit centraal. Een besluit zal alleen worden vernietigd als de gevolgen van de vernietiging in verhouding staan tot het doel dat met het oorspronkelijke besluit werd beoogd.

De Kroon is in dit geval dus het primaire toezichthoudende orgaan. De cdK en Gedeputeerde Staten hebben een signalerende rol en verantwoordelijkheid bij het instrument schorsing en vernietiging.

De commissaris van de Koning heeft een signalerende tol ten aanzien van besluiten van provinciale Staten en van besluiten van de burgemeester in één van de gemeenten die binnen de provincie liggen.

Gedeputeerde Staten hebben in dit kader een toezichthoudende rol ten aanzien van een besluit van een gemeenteraad of een college van burgemeesters en wethouders dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt.

Als een besluit is voorgedragen voor vernietiging, mag dat besluit voorlopig niet worden uitgevoerd. De betrokken minister zal overeenkomstig het rijksbeleidskader schorsing en vernietiging vervolgens onderzoek doen en zo nodig in overleg treden met de gemeente. Schorsing en vernietiging is een bestuurlijk middel waarbij van geval tot geval moet worden beoordeeld of het moet worden toegepast. Als binnen vier weken na de mededeling het betreffende besluit niet (langer) is geschorst of vernietigd, kan het besluit alsnog worden uitgevoerd.

2.2.2. Strijd met het recht/ strijd met het algemeen belang

Een besluit kan alleen worden vernietigd als het in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dit zijn de enige twee criteria. Onder strijd met 'het recht' wordt verstaan strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen. Bij strijd met het recht moet niet alleen worden gedacht aan strijd met de Grondwet, strijd met wetten in formele zin en lagere regelgeving, maar ook aan strijd met het recht van de Europese unie en een ieder verbindende verdragsbepalingen.

In het rijksbeleidskader schorsing en vernietiging is aangegeven dat vernietiging wegens strijd met het recht eerder aan de orde is als ook bovenlokale belangen in het geding zijn. Daarbij kan het gaan om bijvoorbeeld de integriteit van het openbaar bestuur, de verdeling van bevoegdheden en controle-instrumenten binnen het gemeentebestuur, en bijvoorbeeld doorkruising van rijks- en provinciale belangen om de ecologische hoofdstructuur te beschermen.

De beoordeling of een besluit in strijd is met het algemeen belang, ziet alleen op gevallen waarin beleidsmatige argumenten aan de orde zijn. Hierbij vindt een afweging plaats van alle relevante belangen, zoals het financiële belang, het belang van ruimtelijke ordening etc. Volgens de toelichting bij de Grondwetwijziging van 1983 dient niet aan een bepaald belang prioriteit te worden gegeven door strijd met dat belang als vernietigingsgrond op te nemen. Of een besluit in strijd is met het algemeen belang is dus sterk casuïstisch.

Bij vernietiging in strijd met het algemeen belang moet er volgens het landelijke beleidskader niet onnodig op de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies worden ingegrepen. Het genomen besluit moet ook bij deze vernietigingsgrond belangen treffen die het lokale belang overstijgen. Te denken valt aan strijd met internationale verplichtingen, grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies en het waarborgen van de veiligheid en de volksgezondheid.

Uit het beleidskader schorsing en vernietiging van het Rijk blijkt dat de Kroon al geruime tijd zeer terughoudend omgaat bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang.

2.3. De toezichtsrol van de commissaris van de Koning

2.3.1. Toezicht commissaris binnen eigen provinciebestuur

De commissaris heeft de taak om toezicht uit te oefenen op besluiten die binnen het eigen provinciebestuur worden genomen. Als de commissaris te maken krijgt met besluit van Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, dan doet de commissaris binnen twee dagen daarvan mededeling bij de betrokken minister (artikel 266 Provinciewet). Voor deze termijn van twee dagen is gekozen omdat de commissaris van de Koning als voorzitter van provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in de positie is om het besluit te zien aankomen en er onmiddellijk kennis van kan nemen.

Het betreffende besluit van PS of GS wordt vervolgens op grond van artikel 266, tweede lid, van de Provinciewet van rechtswege voor uiterlijk vier weken geschorst. De betrokken minister zet het traject dan voort en onderzoekt of het besluit inderdaad voor vernietiging moet worden voorgedragen. Na de periode van twee dagen blijft de bevoegdheid bestaan om aan de minister mededeling te doen, maar die heeft dan geen schorsende werking meer.

2.3.2. Toezicht commissaris op besluiten van burgemeester

Daarnaast heeft de cdK ook een rol in het toezicht op besluiten van een burgemeester. In artikel 273a van de Gemeentewet is bepaald dat de commissaris van de Koning binnen tien dagen mededeling doet van een besluit van een burgemeester dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Het gaat hierbij om besluiten die de burgemeester doet op basis van de Gemeentewet (zie hierna).

Als de commissaris van de Koning van mening is dat een besluit van een burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, maakt hij een eerste beoordeling van het besluit en kan hij zijn bevindingen bespreken met de burgemeester. Indien dit niet tot de conclusie leidt dat de bezwaren minder ernstig zijn dan aanvankelijk werd gedacht en het besluit ook niet wordt ingetrokken of zodanig wordt aangepast dat de bezwaren wegvallen, doet de commissaris bij de betrokken minister mededeling van het besluit van de burgemeester. De cdK informeert dan tevens degene die met de uitvoering van het besluit is belast en degene aan wie het besluit is gericht.

Het besluit wordt vervolgens op grond van artikel 273a Gemeentewet van rechtswege geschorst totdat de minister heeft aangegeven dat voor schorsing al dan geen redenen bestaan. Hierbij geldt een termijn van vier weken. Na deze termijn vervalt de schorsing. De betrokken minister onderzoekt in deze periode of het besluit inderdaad voor vernietiging moet worden voorgedragen.

Op grond van het derde lid van artikel 273a Gemeentewet kan de commissaris bij de Kroon mededeling doen van besluiten van de burgemeester die niet zijn gebaseerd op de Gemeentewet en die zijn inziens voor vernietiging in aanmerking komen. Anders dan bij organieke besluiten van de burgemeester op grond van de Gemeentewet, gaat het hierbij dus om besluiten op grond van andere regelgeving waarbij de commissaris beoordelingsruimte heeft om de minister hierover al dan niet te mededeling te doen. In zo'n geval wordt het betreffende besluit geschorst, totdat de commissaris heeft laten weten dat er geen reden voor schorsing of vernietiging bestaat dan wel de commissaris het besluit niet binnen tien dagen aan de Kroon heeft toegezonden voor vernietiging. Deze procedure mag alleen worden toegepast wegens mogelijke strijd met het recht, en kan dus niet op beleidsmatige gronden worden geïnitieerd. Na de periode van tien dagen blijft de bevoegdheid bestaan om aan de minister mededeling te doen, maar die heeft dan geen schorsende werking meer.

2.4. De toezichtsrol van het college van Gedeputeerde Staten

2.4.1. Toezicht GS op besluiten college van B&W en de gemeenteraad

Op grond van artikel 273a van de Gemeentewet doen gedeputeerde staten binnen tien dagen mededeling van een besluit van de gemeenteraad of het college van B&W dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt.

Voor de termijn van tien dagen is gekozen om de gedeputeerde Staten in de gelegenheid te stellen nog onderzoek te doen om de feiten op een rij te krijgen en een beeld van de situatie te vormen. Gedurende deze periode kunnen zij informatie opvragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het ligt voor de hand dat GS (of de verantwoordelijke bestuurder uit GS) dit oordeel vervolgens met het gemeentelijk bestuursorgaan bespreekt. Indien dit niet tot de conclusie leidt dat de bezwaren minder ernstig zijn dan aanvankelijk werd gedacht en het besluit ook niet wordt ingetrokken of zodanig wordt aangepast dat de bezwaren wegvallen, doen Gedeputeerde Staten bij de betrokken minister mededeling van het besluit van het gemeentebestuur. Ook hier geldt dat dan zo nodig degene wordt geïnformeerd die het besluit uitvoert, en zo nodig degene aan wie het besluit is gericht.

De betrokken minister zet het traject voort en onderzoekt of het besluit inderdaad voor vernietiging moet worden voorgedragen. Het besluit wordt dan op grond van artikel 273a, tweede lid, niet of niet verder uitgevoerd, voordat van de betrokken minister de mededeling is ontvangen dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Als het besluit niet binnen vier weken is geschorst of vernietigd, wordt het besluit uitgevoerd.

Op grond van het derde lid van artikel 273a Gemeentewet kan het college van GS bij besluiten van de gemeenteraad of het college van B&W, die niet zijn gebaseerd op de Gemeentewet maar op grond van een andere (bijzondere) wet, kan het college mededeling doen aan de Kroon om het betreffende besluit te vernietigen. Evenals bij de eerder besproken bevoegdheid van de commissaris, gaat het hierbij om een kàn-bepaling. In zo'n geval wordt het betreffende besluit geschorst, totdat het college heeft laten weten dat er geen reden voor schorsing of vernietiging bestaat dan wel het college het besluit niet

binnen tien dagen aan de Kroon heeft toegezonden voor vernietiging. Deze procedure mag alleen worden toegepast wegens mogelijke strijd met het recht, en kan dus niet op beleidsmatige gronden worden geïnitieerd.

Na de periode van tien dagen blijft de bevoegdheid bestaan om aan de minister mededeling te doen, maar die heeft dan geen schorsende werking meer.

2.4.2. Adviserende rol van het college van GS bij mededeling van burgemeester aan de Kroon

Evenals de commissaris van de Koning (zie hiervoor) kan een burgemeester aan de Kroon mededeling doen van een besluit dat voor vernietiging in aanmerking komt van een eigen orgaan, in dit geval een besluit van het college van B&W of de gemeenteraad.

Bij deze procedure heeft het college van Gedeputeerde Staten een adviserende rol. Op grond van het tweede lid van artikel 273 Gemeentewet doet de burgemeester namelijk mededeling door tussenkomst van gedeputeerde staten. Dit betekent dat Gedeputeerde Staten de mededeling van de burgemeester van advies voorziet en aangeeft of zij eveneens van oordeel zijn dat het besluit voor vernietiging in aanmerking komt.

2.4.3. Schorsing

Als de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten bij de minister mededeling doen van een gemeentelijk besluit dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, wordt het besluit van rechtswege voor vier weken geschorst. Na die periode kan het besluit alsnog worden uitgevoerd.

De Kroon blijft in die gevallen bevoegd om op een later moment alsnog tot vernietiging over te gaan. De mededeling van de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten heeft alleen opschortende werking als de mededeling binnen de wettelijke termijn van twee dagen (artikel 266 van de Provinciewet) respectievelijk tien dagen (artikel 273a van de Gemeentewet) wordt gedaan.

Na de periode van twee respectievelijk tien dagen blijft de bevoegdheid bestaan om aan de minister een mededeling te doen, maar dan heeft die mededeling geen opschortende werking meer. Gedurende de schorsing van rechtswege of in die gevallen waarin er geen mededeling door de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten is gedaan, beoordeelt de Kroon of er aanleiding is het besluit (langer) te schorsen. Met de schorsing wordt voorkomen dat onomkeerbare gevolgen optreden of schadelijke risico's ontstaan (bijvoorbeeld financieel, economisch, milieu, gezondheid). Indien de Kroon tot schorsing overgaat, wordt op grond van artikel 10:44, eerste lid, van de Awb in het besluit tot schorsing aangegeven hoe lang de schorsing duurt. Daarna kan de schorsing eenmaal worden verlengd. In totaal mag de schorsing, op grond van artikel 10:44, derde lid, van de Awb, niet langer duren dan één jaar. Op grond van artikel 268 van de Provinciewet en artikel 275 van de Gemeentewet kan de Kroon tijdens de schorsing een voorlopige voorziening treffen. Dit kan alleen als het besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst en de schorsing van het gehele besluit onwenselijke gevolgen heeft. Tegen het besluit tot schorsing kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld (zie artikel 8:4 onder a van de Awb).

2.5. Schema

Orgaan	Toezicht op:	Termijn van mededeling	Schorsende werking	Termijn tot beslissing minister	Bijzonderheden
cdK	Besluit PS	2 dagen	ja	4 weken	
cdK	Besluit burg.	10 dagen	ja	4 weken	Verplicht bij organiek besluit, anders facultatief
GS	Besluit raad of B&W	10 dagen	ja	4 weken	Verplicht bij organiek besluit, anders facultatief
Burgemeester	Raad of B&W	2 dagen	ja	4 weken	Adviesrecht GS

2.6. Interventieladder

2.6.1. Inleiding

De commissaris van de Koning en het college van Gedeputeerde Staten houden bij gebruikmaking van hun bevoegdheden in het kader van het instrument schorsing en vernietiging rekening met de interventieladder die in dit beleidskader is opgenomen. Toepassing van de interventieladder is niet nodig als er sprake is van spoedeisendheid. Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid wanneer het niet

onmiddellijk nemen van een besluit leidt tot onomkeerbare gevolgen. De interventieladder voor schorsing en vernietiging kent de volgende fasen.

1. *Signaleren*
2. *Eerste beoordeling verzoek*
3. *Informatie opvragen*
4. *Nadere beoordeling en besluit commissaris/ GS*
5. *Informerende uitkomsten en evt. overleg*
6. *Mededeling aan de betrokken minister*

Stap 1: Signaleren

In de eerste plaats moet er sprake zijn van een signaal dat een besluit mogelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang. Hierbij kunnen drie situaties worden onderscheiden:

- de commissaris van de Koning of het college van GS signaleren dat een besluit van de provincie, van een burgemeester, de raad of het college van B&W mogelijk in aanmerking komt voor vernietiging.
- de Kroon zelf signaleert dat een besluit mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt.
- Daarnaast kunnen burgers een verzoek tot vernietiging doen.

Er zijn allerlei manieren denkbaar waardoor de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten op het spoor kunnen worden gezet van een besluit dat mogelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang en daarmee wellicht in aanmerking komt voor vernietiging. Bijvoorbeeld via contacten met bestuurders uit een gemeente, via de media, of via medewerkers van de provincie.

Als binnen de provincie een gemeentelijk besluit wordt opgemerkt waarbij twijfel is aan de rechtmatigheid van dat besluit of waarbij het besluit wellicht in strijd is met het algemeen belang, dan ligt het voor de hand dat de commissaris en het college van GS met elkaar in overleg treden over eventuele stappen. Daarbij is wel een onderscheid te maken tussen een besluit genomen door de burgemeester dan wel een besluit van de raad of het college van B&W. In het eerste geval ligt de verantwoordelijkheid bij de commissaris, in het tweede geval bij het college van GS.

Ingeval van signalering door een burger of op Rijksniveau wordt door de betrokken minister onderzocht of er inderdaad aanleiding is van mogelijke strijd met het recht of het algemeen belang. In die situatie wordt het bestuurlijk traject door de betrokken minister gestart. Dit is de minister van het vakdepartement. De minister van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient weliswaar de voordracht voor de vernietiging (mede) te ondertekenen, maar de minister van het vakdepartement heeft het voortouw in het bestuurlijk traject.

Stap 2: Eerste beoordeling verzoek

Nadat is gesignaleerd dat een besluit mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt, wordt een eerste beoordeling van het besluit gemaakt. Nagegaan wordt of het verzoek ontvankelijk is:

Daarvoor wordt allereerst onderzocht of sprake is van een besluit in de zin van de Awb. Dat zijn in elk geval de besluiten bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, oftewel de schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Onder omstandigheden kan ook een niet-schriftelijke beslissing worden vernietigd. Van belang is dat het besluit of de beslissing op rechtsgevolg zijn gericht. Verder komen ook besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen voor vernietiging in aanmerking. In dat geval kan het besluit op grond van artikel 10:39, eerste lid, van de Awb, niet worden vernietigd als er na de bekendmaking van het besluit dertien weken zijn verstreken.

Ook zal moeten worden nagegaan of er wellicht nog specifieke toezichtsinstrumenten zijn die kunnen worden ingezet en of dat het besluit nog vatbaar is voor bezwaar of beroep. Als dit het geval is, dan wordt onderzocht of dit gevolgen heeft voor het verzoek. In artikel 10:38, tweede lid, van de Awb staat dat een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is, niet kan worden vernietigd. In een dergelijk geval kan onder bepaalde omstandigheden wel tot schorsing worden overgegaan. Zoals gezegd moet daarbij worden aangegeven waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorop staat. In de Awb wordt een aantal situaties genoemd waarin niet tot vernietiging kan worden overgegaan. Zo is in artikel 10:38, eerste lid, van de Awb bepaald dat een besluit niet kan worden vernietigd als het nog goedkeuring behoeft. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat specifiek toezicht vóór generiek toezicht gaat.

Stap 3: Informatie opvragen

Indien de zaak ontvankelijk is wordt het onderzoek naar mogelijke strijd met het recht of het algemeen belang gestart. Daarbij wordt in elk geval informatie opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan.

Eventueel kan hiervoor een beroep worden gedaan op artikel 118 Gemeentewet, namelijk om te verzoeken om een ambtsbericht.

Artikel 118

Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.

Stap 4: Nadere beoordeling en besluit commissaris c.q. college van GS

Als sprake is van voldoende informatie over de relevante feiten en omstandigheden komen de commissaris of het college van GS tot een nadere beoordeling van het dossier. Zij zullen een besluit nemen over de vraag of er voldoende redenen zijn om het besluit voor te dragen voor vernietiging bij de betrokken minister.

Stap 5: Informeren uitkomsten onderzoek en overleg

Als de commissaris van de Koning/ Gedeputeerde Staten over het besluit een oordeel hebben gevormd, dan wordt het betrokken bestuursorgaan daarvan op de hoogte gesteld. Als er aanleiding is om het besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang voor vernietiging voor te dragen dan wordt het betrokken bestuursorgaan op grond van artikel 10:41, eerste lid, van de Awb de gelegenheid tot overleg aangeboden. Dit overleg kan leiden tot de conclusie dat de bezwaren minder ernstig zijn dan ze zich aanvankelijk lieten aanzien tot een zodanige aanpassing van het besluit dat de bezwaren wegvallen of tot intrekking of heroverweging van het besluit.

Stap 6: Voordracht vernietiging

Indien het overleg er niet toe leidt dat de bezwaren worden weggenomen, dan wordt het besluit voor vernietiging voorgedragen. Het betrokken bestuursorgaan wordt hier op voorhand van op de hoogte gesteld.

Dit is de laatste stap van de provinciale interventieladder. Hier eindigt in beginsel de provinciale rol. De verdere procedure van 'schorsing en vernietiging' vindt op rijksniveau plaats. Hierbij is het landelijke beleidskader schorsing en vernietiging van toepassing. Voor de volledigheid wordt hierna nog wel ingegaan op deze laatste fasen van de procedure.

2.7. Vernietiging

Zoals eerder beschreven, is het aan het Rijk om een beslissing te nemen naar aanleiding van een mededeling van de cdK of het college van Gedeputeerde Staten.

Het oordeel van de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten dat een besluit in hun ogen voor vernietiging in aanmerking komt, weegt volgens het landelijke beleidskader schorsing en vernietiging 'bijzonder zwaar'. Maar het oordeel van de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten is niet doorslaggevend. De bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van gemeentebesturen is een grondwettelijk gegarandeerde discretionaire bevoegdheid van de Kroon. De Kroon moet dus ook altijd zelfstandig onderzoeken of het te vernietigen besluit inderdaad in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dat het oordeel van de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten bijzonder zwaar weegt, brengt wel met zich mee dat op de Kroon een zorgvuldige motiveringsplicht rust. Indien de Kroon geen aanleiding ziet een besluit voor vernietiging voor te dragen en er door de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten mededeling is gedaan van dit besluit, dan wordt dit zorgvuldig gemotiveerd en wordt de commissaris van de Koning of Gedeputeerde Staten van het besluit en de bijbehorende motivering op de hoogte gesteld.

De vernietiging van een besluit strekt zich uit over alle rechtsgevolgen waarop het besluit was gericht. De vernietiging heeft terugwerkende kracht en raakt dus ook de rechtsgevolgen die al tot stand zijn gekomen. Dat is alleen anders als wordt besloten het besluit gedeeltelijk te vernietigen. Op grond van artikel 10:36 Awb kan een besluit gedeeltelijk worden vernietigd als dat in overeenstemming is met de aard en de inhoud van het besluit. Indien er bijvoorbeeld een verordening is vastgesteld, kan dus (afhankelijk van de aanleiding voor de vernietiging) worden besloten alleen bepaalde artikelen uit die verordening voor vernietiging voor te dragen.

Op grond van artikel 271a Provinciewet en 278a Gemeentewet kan de Kroon bij de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift, zoals een provinciale of gemeentelijke verordening, bepalen dat met de vernietiging van die verordening ook de krachtens die verordening genomen besluiten worden vernietigd. Dit om te voorkomen dat de Kroon voor elk individueel besluit dat op basis van de verordening is genomen een apart vernietigingsbesluit moet nemen.

Op de procedure zoals die door de Kroon wordt uitgevoerd is het eerdergenoemde landelijke beleidskader schorsing en vernietiging van toepassing.

De Kroon heeft de mogelijkheid om bij vernietiging van een besluit:

1. **Zelf in de zaak voorzien**

De Kroon heeft alleen de bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien als het betrokken bestuursorgaan geen eigen beleidsvrijheid heeft. In zo'n geval hoeft het bestuursorgaan geen nieuw besluit te nemen. Het is niet de bedoeling dat de Kroon in de beleidsvrijheid van de gemeente of provincie treedt.

2. **Een voorlopige voorziening treffen**

De Kroon kan bij het schorsings- of vernietigingsbesluit een voorlopige voorziening treffen, die het geschorste of vernietigde besluit vervangt. Deze voorlopige voorziening geldt dan gedurende de schorsing of zolang het bestuursorgaan na vernietiging niet zelf een nieuw besluit heeft genomen. Een dergelijke voorziening is aangewezen ingeval een besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst of vernietigd en de schorsing of vernietiging van het gehele besluit onwenselijke gevolgen heeft.

Voor een voorlopige voorziening is alleen plaats als het besluit niet gedeeltelijk kan worden vernietigd en de vernietiging van het gehele besluit onwenselijke gevolgen heeft. De voorlopige voorziening geldt zolang het betrokken bestuursorgaan geen nieuw besluit heeft genomen.

3. **Een aanwijzing geven**

De Kroon kan bij het vernietigingsbesluit een aanwijzing geven die opgevolgd moet worden door het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen. Indien het bestuursorgaan aan de aanwijzing geen gevolg heeft voorziet bestuursorgaan dat met het interbestuurlijk toezicht is belast zelf in het gevraagde besluit. Bij nalaten door de provincie voorziet dan het rijk in het besluit en bij nalaten door de gemeenten voorziet de provincie in het besluit.

De vernietiging vindt plaats bij koninklijk besluit. Dit besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad. Tegen dit besluit kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de weigering van een minister om een besluit voor vernietiging voor de dragen staat geen beroep open.

2.8. Beroep

De vernietiging van een besluit vindt plaats bij Koninklijk Besluit. Dit besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad en treedt in beginsel ook op dat moment in werking. Op grond van artikel 3:41 van de Awb kan het besluit echter ook onmiddellijk in werking treden als het besluit wordt toegezonden of uitgereikt. Artikel 281a van de Gemeentewet en artikel 274a van de Provinciewet maken mogelijk dat tegen het vernietigingsbesluit (in afwijking van artikel 8:4, onder a, van de Awb) beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beroep kan door het betrokken gemeentelijke of provinciale bestuursorgaan worden ingesteld, maar ook door andere belanghebbenden. Tegen de weigering van een minister om een besluit voor vernietiging voor te dragen staat (in afwijking van artikel 6:2 van de Awb) geen beroep open.