

Vergaderjaar 2009–2010

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Met onderhavig voorstel van wet wordt uitvoering gegeven aan het kabinetstandpunt op het rapport «*Van specifiek naar generiek*» van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, onder voorzitterschap van de heer mr. dr. M. Oosting (hierna: commissie Oosting).¹ Met onderhavig voorstel van wet wordt voorgesteld het stelsel van interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en zoveel mogelijk te concentreren in de Provinciewet en de Gemeentewet. In samenhang hiermee worden in beginsel de specifieke bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht in wetten waarin taken in medebewind worden gevorderd van organen van de provincie en de gemeente geschrapt of aangepast. In onderhavig voorstel van wet worden de meeste door de commissie Oosting onderzochte medebewindswetten aangepast. De overige wetten met bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten worden met een nota van wijziging aan onderhavig voorstel van wet worden toegevoegd. Deze nota van wijziging zal naar verwachting in het voorjaar van 2010 aan de Tweede Kamer worden gezonden. In een enkel geval zal een bijzondere wet bij separaat voorstel van wet, als onderdeel van een verderstreckende aanpassing van die bijzondere wet, in overeenstemming worden gebracht met het kabinetstandpunt.

Opbouw

Deze memorie van toelichting kent de volgende opbouw. In de paragrafen 1 tot en 15 wordt verantwoording afgelegd over wat in het wetsvoorstel Revitaliseren Generiek Toezicht wordt geregeld. In dit deel van de toelichting wordt eerst beschreven wat interbestuurlijk toezicht is en welk probleem zich voordoet in het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht. Vervolgens wordt geduid wat de stelselwijziging die met dit wetsvoorstel wordt uitgewerkt in hoofdlijnen inhoudt. Na een beschrijving van de formele aanleiding van dit wetsvoorstel en een

¹ Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek – Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, 2007, Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8. Het kabinetstandpunt op het genoemde rapport is op 23 april 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

analyse van de achtergronden en historische analyse wordt in de paragrafen 7, 8 en 9 beschreven hoe het stelsel van interbestuurlijk toezicht bestuurlijk en juridisch er uit komt te zien. In de laatste hoofdstukken komen de verhoudingen met andere wetgeving, de wijze van informatievoorziening, de financiële gevolgen en een evaluatie aan bod. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn gevraagd hun zienswijze op het wetsvoorstel kenbaar te maken, waarvan paragraaf 17 de samenvatting is. Paragraaf 18 geeft een toelichting op elk artikel.

2. Waarom interbestuurlijk toezicht en wat is interbestuurlijk toezicht?

Ons land is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en bestaat uit drie bestuurslagen – Rijk, provincies en gemeenten – waartussen geenwettelijke hiërarchie maar een gelijkwaardige positie¹ bestaat. Provincies en gemeenten zijn zelfstandige territoriale bestuurslagen met een eigen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en een open huishouding die, binnen de grenzen van de wet, over vrijheid van handelen beschikken. Deze zelfstandige positie van provincies en gemeenten treedt het duidelijkst op de voorgrond in – de in artikel 124, eerste lid, Grondwet erkende – norm tot het overlaten van regeling en bestuur van de provinciale onderscheidenlijk gemeentelijke huishouding, waarin ook wel de staatsrechtelijke «autonomie» van de besturen van provincies en gemeenten wordt gelezen, zonder dat de Grondwet deze term (evenmin als het hierna te behandelen begrip «medebewind» overigens) hanteert. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat oefenen provincies en gemeenten echter een groot deel van hun taken in «medebewind» uit: regeling en bestuur worden in dat geval gevorderd van de besturen van provincies en gemeenten bij of krachtens de wet (artikel 124, tweede lid, Grondwet). De decentralisatie van taken naar provincies of gemeenten impliceert vertrouwen van de rijksoverheid in de decentrale taakuitoefening. Tevens veronderstelt territoriale decentralisatie van taken, zeker als deze gepaard gaat met een grote mate van beleidsvrijheid, het aanvaarden door de rijksoverheid van differentiatie en prioriteitstelling in de decentrale uitvoeringspraktijk. Dit neemt niet weg dat ter verzekering van het «eenheidskarakter» van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat er verschillende verticale beïnvloedings- en sturingsinstrumenten bestaan. Dat zijn de uitingvormen van de zogeheten «hiërarchie van wet- en regelgeving» die tussen de bestuurslagen bestaat.² Interbestuurlijk toezicht is een *onderdeel* van het stelsel van verticale *checks and balances*.

Op centraal niveau bestaat ook een *horizontaal* stelsel van *checks and balances*, waarvan de kern wordt gevormd door de verantwoording van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester voor het gevoerde bestuur aan de gemeenteraad onderscheidenlijk gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning (als provinciaal bestuursorgaan³) aan provinciale staten.

Toezicht kan worden gezien als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zonodig interveniëren. Interbestuurlijk toezicht is een van de vormen van toezicht en kan als volgt worden gedefinieerd: «het geheel van processen, dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden».⁴

¹ Vgl. Kamerstukken II, 1990/91, 21 042, nr. 4, p. 7–8, 11; Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen – Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 22, p. 42 e.v.

² Zo mogen bijvoorbeeld gemeentelijke besluiten, waar onder verordeningen, niet in strijd mogen komen met internationale verdragen, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en provinciale verordeningen of ongeschreven rechtsbeginselen.

³ De commissaris van de Koning voert ook enige aan hem opgedragen rijkstaken uit onder verantwoordelijkheid van de regering op basis van een door de regering gegeven ambtsinstructie.

⁴ Bestuurlijke Werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt – toe aan nieuw zicht op overheden*, 2005, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 50, p. 17.

Er zijn twee hoofdvormen waarmee in het kader van interbestuurlijk toezicht kan worden geïntervenieerd op de uitoefening van medebewindstaken door decentrale bestuursorganen, te weten generieke en specifieke toezichtinstrumenten. De *generieke* instrumenten voor interbestuurlijk toezicht zijn: 1. de in artikel 132, vierde lid, van de Grondwet opgenomen bevoegdheid van de Kroon tot «spontane» vernietiging¹ van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen wegens strijd met het recht of het algemeen belang, en 2. de in artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, van de Grondwet opgenomen bevoegdheid om een voorziening te treffen bij verwaarlozing van medebewindstaken door provinciale en gemeentelijke bestuursorganen.² Deze instrumenten zijn in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen met het oog op generieke toepassing.

Daarnaast kennen bijzondere wetten op tal van beleidsterreinen *specifieke* vormen van interbestuurlijk toezicht waarbij de rijksoverheid of de provincie toezichthouder kan zijn. Deze instrumenten zijn specifiek, in de zin dat ze alleen van toepassing zijn in het kader van de wet waarin ze zijn opgenomen. In paragraaf 6 van deze memorie toelichting wordt nader op deze specifieke vormen ingegaan.

Er kunnen naast interbestuurlijk toezicht nog twee andere typen van toezicht worden onderscheiden: nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht. Nalevingstoezicht heeft betrekking op de naleving van wet- en regelgeving die is gericht op de handelingen van burgers en bedrijven (of overheden) als normadressaat. Van uitvoeringstoezicht is sprake indien het toezicht betrekking heeft op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak. Het nalevings- en uitvoeringstoezicht vallen *buiten* de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Het heeft uitsluitend betrekking op het toezicht in het kader van de bestuurlijke verhoudingen tussen de drie bestuurslagen.

3. Probleemanalyse

Interbestuurlijk toezicht is in onze gedecentraliseerde eenheidstaat onderdeel van een stelsel van checks en balances om waar nodig de «eenheid» in de behartiging van taken door decentrale overheden te waarborgen. Indien de wetgever besluit om taken in medebewind te laten uitvoeren door gemeenten en provincies, houdt dat impliciet in dat dit bestuursorgaan naar de mening van de wetgever uitstekend in staat is om de overheidstaak naar behoren effectief en efficiënt uit te voeren. Te vaak echter kijken Rijk of provincie over de schouder van gemeenten mee of de taken goed worden uitgevoerd. Dat leidt tot stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden. Bovendien ervaren gemeenten en provincies een onevenredige toezichtlast.

Interbestuurlijk toezicht is bedoeld voor die gevallen waarin zich risico's of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bij of krachtens de wet opgedragen taak, niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag op een ander bestuursniveau nog eens over te doen. Een dergelijke invulling van interbestuurlijk toezicht wordt ingegeven door wantrouwen tussen overheidslagen.

De verschillende overheidslagen geven daarbij elkaar ook niet altijd de ruimte, terwijl de wet die ruimte voor differentiatie in de taakuitvoering wel biedt. Dat heeft er toe geleid dat toezichthouders nadere sectorspecifieke instructies en meetlatten maken, die verder reiken dan wat de wet vordert. Met andere woorden: onder het mom van toezicht vindt nadere normstelling plaats over de wijze waarop de wettelijk gevorderde taak moet worden uitgevoerd. De commissie Oosting spreekt in een dergelijke situatie van oneigenlijk toezicht.

¹ Spontane vernietiging wordt zo genoemd, omdat het initiatief tot vernietiging niet door rechtstreeks in hun belangen getroffen belanghebbenden hoeft te worden genomen.

² De tweede volzin van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet biedt de grondslag om bij wet in te grijpen in geval van grove verwaarlozing door het bestuur van een provincie of een gemeente van «zijn taken», wat zowel betrekking kan hebben op autonome als op medebewindstaken. Deze zogeheten «grove taakverwaarlozingsregeling», op grond waarvan bij wet in een incidenteel geval wordt opgetreden, valt echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Bevoegdheden en taken worden belegd bij de overheidslaag die daarvoor het best is toegerust. Het motto van het kabinet «decentraal wat kan en centraal wat moet» bouwt voort op dit principe. De verschillende bestuurslagen moeten er op (kunnen) vertrouwen dat de taken op het niveau waar deze zijn belegd adequaat worden opgepakt en dat het toezicht dus beperkt kan worden. Dat is echter niet de actuele situatie en dat vormt voor het kabinet de reden om het toezicht aan te passen aan de veranderende interbestuurlijke verhoudingen.

In het interbestuurlijke toezicht is de balans te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid en is soms uit het oog verloren dat provincies en gemeenten niet zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van de rijksoverheid. Deze onevenwichtigheid komt tot uitdrukking in een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen waarmee in feite wordt afgedaan aan de vrijheid van handelen die hoort bij decentralisatie. Het kabinet is van mening dat een veelheid aan specifieke toezichtsbepalingen weinig blijkt geeft van vertrouwen in medeoverheden.

Het generieke instrument «vernietiging» in de Provinciewet en de Gemeentewet wordt in de huidige bestuurscultuur als uiterste middel (ultimum remedium) beschouwd en bijgevolg zelden gehanteerd. Van de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zijn nog minder voorbeelden bekend, zodat ook bij dat instrument moet worden geconstateerd dat de drempel kennelijk erg hoog ligt, althans zo wordt ervaren. Dergelijke (gepercipieerde) beperkingen zijn eveneens een oorzaak van het ontstaan van steeds meer toezichtinstrumenten in bijzondere wetten. De daarmee ontstane situatie van een stelsel van interbestuurlijk toezicht, waarbij voor elk gedecentraliseerd beleidsterrein specifieke toezichtarrangementen worden gehanteerd, is naar de mening van het kabinet niet langer werkbaar.

Met de dualisering van het provinciebestuur en het gemeentebestuur zijn de democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten beter gepositioneerd. De rijksoverheid moet daar bij de uitoefening van interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten rekening mee houden. Dat wil zeggen, de rijksoverheid moet zich bij interbestuurlijk toezicht, behoudens in spoedeisende gevallen, terughoudend opstellen en provinciale staten en de raad eerst de ruimte geven hun controlerende rol te vervullen. Het kabinet heeft met de VNG en het IPO geconstateerd dat de horizontale verantwoording beter kan.

4. Breuk met het verleden, een stelselwijziging

In de kern is onderhavig voorstel van wet een verandering in het stelsel van interbestuurlijk toezicht. Dit stelsel zal sterk worden vereenvoudigd en worden aangepast aan de met de dualisering verbeterde democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten. Daarbij geldt als grondwettelijk uitgangspunt dat de provincies en gemeenten zelfstandige territoriale bestuurslagen zijn met vrijheid van handelen. Differentiatie en prioritering in de uitvoeringspraktijk van medebewindstaken is binnen de kaders van de toepasselijke wet toegestaan en kunnen geen reden zijn om via toezicht «bij te sturen».

Toezichtinterventies zullen in beginsel beperkt worden tot generieke instrumenten in de Provinciewet en de Gemeentewet en alleen dan 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). De twee instrumenten zijn niet onderling uitwisselbaar: Een besluit tot indeplaatsstelling kan worden genomen bij het ontbreken van wettelijk gevorderde beslissingen of feitelijke handelingen of onderdelen ervan. Vernietiging is aan de orde bij een besluit dat of niet-schriftelijke beslissing die er geheel of gedeeltelijk niet had mogen zijn.

Oneigenlijke toezichtbepalingen worden in ieder geval gesaneerd. De specifieke toezichtbepalingen, die in het oude stelsel van toezicht voorrang hadden op de generieke instrumenten, komen te vervallen, zodat alleen het generieke toezicht overblijft.

Spontane vernietiging en «in de plaats stellen» zijn daarmee niet langer een ultimum remedium in het interbestuurlijk toezicht. Dit is een breuk met het verleden en is als zodanig een veranderopgave.

De onbekendheid met de generieke instrumenten en het bestuurlijke taboe op (de dreiging met) interventies met deze generieke instrumenten in het domein van een andere bestuurslaag vereist een verandering in de bestuurscultuur, die de komende jaren met gerichte acties tot stand zal worden gebracht.

Deze revitalisering van het interbestuurlijke toezicht past binnen de doelen van het kabinet op het terrein van de bestuurlijke inrichting. Deze doelen zijn: minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel door ruimte te geven aan differentiatie en maatwerk in de decentrale taakuitoefening en een andere wijze van regelgeving, controle en toezicht. Het kabinet streeft naar verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden en versterking van de gemeentelijke en provinciale zelfstandigheid, onder meer door het terugdringen van de interbestuurlijke toezichtlast, het vergroten van het vertrouwen in de taakuitoefening door decentrale overheden en de vermindering van de stapeling van toezicht.

Dat vraagt om een grondige stelselwijziging van het interbestuurlijk toezicht. De commissie Oosting karakteriseerde deze noodzakelijke stelselwijziging met «van specifiek naar generiek».

Het kabinet wil het interbestuurlijke toezicht efficiënter, effectiever en meer transparant maken en hanteert hierbij de principes van *nabijheid*, *enkelvoudigheid*, *samenwerking*, *selectiviteit* en *proportionaliteit*. Met *nabijheid* wordt bedoeld dat interbestuurlijk toezicht in beginsel moet worden uitgevoerd door de naast hoger gelegen bestuurslaag. *Enkelvoudigheid* houdt in dat slechts één bestuurslaag toezicht houdt en dat in ieder geval sprake moet zijn van *samenwerking* in geval van meerdere toezichthouders. De lasten van interbestuurlijk toezicht worden verminderd door dat toezicht *selectief* uit te oefenen, meer uit te gaan van risicoanalyses en door *proportionaliteit* in de toepassing van het toezicht. Dit betekent dat de toezichthouder een bestuurlijke afweging maakt of een bestuurlijke of juridische interventie naar het onder toezicht gestelde bestuursorgaan noodzakelijk is. In ieder geval zal voorafgaand aan juridische interventie door bestuurlijk overleg worden getracht tot overeenstemming te komen over de betekenis en reikwijdte van de taken en bevoegdheden van het orgaan waarop toezicht betrekking heeft. En tot slot moet in het stelsel van interbestuurlijke toezicht vooraf duidelijk worden aangegeven onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toezichthoudende bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik maakt. In beleidskaders kan dit nader worden uitgewerkt.

Het kabinet heeft in de kabinetsreactie een aantal uitzonderingsgronden geformuleerd, waarbij specifiek toezicht kan (blijven) bestaan, omdat de generieke instrumenten ontoereikend zijn als die gronden zich voordoen. Deze uitzonderingsgronden zijn:

- Indien functioneel bestuur (bijv. waterschappen) moet worden ingepast in algemeen beleid;
- In situaties van uitvoeringsvervlechting, waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijv. veiligheidsregio's).

De commissie Oosting stelde nog een derde uitzonderingsgrond voor in geval decentrale overheden in gebreke blijven bij de uitvoering van de handhaving. In afwijking van de kabinetsreactie is het kabinet thans van mening dat aan deze uitzondering geen behoefte bestaat. De regering gaat ervan uit dat de handhaving een onderdeel is van de uitvoering en dat op het bestuursorgaan bij de uitvoering van een wettelijke taak in beginsel de plicht rust om de naleving van wettelijke voorschriften te handhaven, hetzij door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom aan de overtreder, hetzij door de intrekking van een vergunning waarmee in strijd wordt gehandeld. Sinds geruime tijd is immers vaste jurisprudentie dat op een bestuursorgaan in beginsel een handhavingsplicht rust. In een recente uitspraak formuleerde de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State het aldus: Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.¹ Hieruit volgt dat, indien de handhavingsplicht samenhangt met een in medebewind gevorderde taak, en die handhavingsplicht door het betreffende bestuursorgaan niet wordt nageleefd, sprake is van niet of niet naar behoren nemen van een bij of krachtens de wet gevorderd besluit of een niet of niet naar behoren verrichten van een bij of krachtens de wet gevorderde handeling. Daarmee kan een toezichthoudend bestuursorgaan het taakverwaarlozend bestuursorgaan verzoeken over te gaan tot handhaven en desnoods na een besluit tot indeplaatsstelling zelf overgaan tot handhaving.

In onderhavig voorstel van wet is niet voorzien in een aanpassing van het voorstel van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.² Aanpassing van dat voorstel van wet overeenkomstig de in onderhavig voorstel van wet voorgestelde wijzigingen in de Provinciewet en de Gemeentewet zou betekenen dat de bepalingen betreffende het interbestuurlijk toezicht zoals opgenomen in de Nederlands-Antilliaanse regelgeving die op grond van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba na de toetreding van deze eilanden tot het Nederlandse staatsbestel als Nederlandse regelgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) van toepassing blijft, zouden moeten worden doorgelicht en aangepast overeenkomstig de criteria van de kabinetsreactie inzake het advies van de Commissie Oosting. Conform de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 10 en 11 oktober 2006 zal echter met ingang van de transitie de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk ongewijzigd als Nederlandse regelgeving blijven gelden. Dit om te voorkomen dat een toch al ingrijpende operatie teveel veranderingen voor bestuur en burger zal meebrengen. In lijn met deze Slotverklaring zal voorts na de transitie ten aanzien van de BES-eilanden een periode van legislatieve terughoudendheid van in ieder geval vijf jaar in acht wordt genomen, waarin er geen wetgevingsoperaties zullen plaatsvinden met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger. Daarmee moet een aanpassing van de generieke bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba eveneens vijf jaar worden aangehouden. In een later stadium zal worden bezien in hoeverre het wenselijk is het toezichtregime op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in lijn te brengen met het herziene interbestuurlijke toezicht overeenkomstig de kabinetsreactie inzake het advies van de Commissie Oosting.

¹ AbRvS 29 april 2009, AB 254.

² Kamerstukken I, 2009/10, 31 954, A.

Aan het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag.

- De invloeduitoefening door het Rijk op de uitvoering van medebewindstaken gaat primair uit van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders vooraf en dus niet via toezicht achteraf.
- Voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, wordt volstaan met de gerevitaliseerde en herijkte generieke instrumenten in de Provinciewet en de Gemeentewet, behoudens de bovengenoemde uitzonderingen.
- Uit de principes van nabijheid en enkelvoudigheid vloeit voort dat het toezicht op de gemeenten primair bij de provincie ligt en het toezicht op provincies bij het Rijk ligt. Van het nabijheidsprincipe wordt slechts afgeweken voor die terreinen waarop de provincies geen taak hebben en derhalve inhoudelijke expertise missen (dit conform het adagium toezicht volgt beleid). In deze situaties zal het Rijk toezicht uitoefenen op gemeenten.
- De bepalingen betreffende specifiek interbestuurlijk toezicht in de bijzondere wetten vervallen, tenzij een van de eerdergenoemde uitzonderingen van toepassing is.
- Een door de wetgever geconstateerd (vermeend) kwaliteitstekort bij de uitvoering van medebewind is geen motief voor nieuwe specifieke toezichtarrangementen. Indien uit beleidsanalyse of evaluatie blijkt dat naar de mening van het Rijk of de provincie er sprake is van structureel kwaliteitstekort bij de uitvoering, ligt de oplossing in aanpassing van de wet of van de condities (financiën of deskundigheidsbevordering) waaronder de decentrale overheden deze wet moeten uitvoeren, niet in meer of ander toezicht. Wanneer over decentralisatie vooraf goed wordt nagedacht, zal er geen kwaliteitstekort hoeven te ontstaan.
- Het verticale toezicht moet meer plaats maken voor op horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging.
- De beoogde vermindering van het specifieke toezicht en een soberder generiek toezicht moeten leiden tot vermindering van de verantwoordingslast van decentrale overheden.

Deze uitgangspunten van het stelsel van interbestuurlijk toezicht worden vastgelegd in het integrale afwegingskader beleid en regelgeving en de Aanwijzingen voor regelgeving, zodat nieuwe wetten met deze uitgangspunten in overeenstemming zijn.¹

5. Aanleiding voor de stelselwijziging

De aandacht voor het interbestuurlijk toezicht als onderdeel van het verticale stelsel van *checks and balances* in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft een nieuwe impuls gekregen met de totstandkoming van de Code Interbestuurlijke verhoudingen², die in november 2004 is vastgesteld door het Rijk, het IPO en de VNG. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn uitgangspunten geformuleerd als verruiming van decentrale beleidsvrijheid, vermindering van regels en vermindering van gedetailleerd medebewind.

Een van de afspraken in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen omvatte het vereenvoudigen van het interbestuurlijk toezichtstelsel. In dat kader heeft de Bestuurlijke Werkgroep Alders in december 2005 het rapport «*Interbestuurlijk toezicht herijkt*»³ uitgebracht. De Bestuurlijke Werkgroep Alders stelde voor om de diverse bijzondere of specifieke toezichtinstrumenten tegen het licht te houden, gelet op de beschikbaarheid van de generieke instrumenten vernietiging en indeplaatsstelling bij verwaarlozing van medebewindstaken, als sluitstuk van het stelsel van interbe-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4–6.

² Gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VII, nr. 15.

³ Gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 50.

stuurlijk toezicht. De Bestuurlijke Werkgroep Alders heeft de aanbeveling gedaan intensiever gebruik te gaan maken van deze generieke toezichtinstrumenten.

Het kabinet heeft in zijn reactie op dit rapport in mei 2006 invulling gegeven aan het voorstel van de Bestuurlijke Werkgroep Alders om de verschillende specifieke toezichtinstrumenten nader tegen het licht te houden.¹ Hiertoe is de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting) ingesteld. Het kabinet heeft de commissie Oosting de opdracht gegeven om de departementale doorlichting van bestaande en in voorbereiding zijnde specifieke toezichtarrangementen te beoordelen. De commissie Oosting heeft haar bevindingen en conclusies neergelegd in het in september 2007 uitgebrachte eindrapport «*Van specifiek naar generiek*».² Het kabinet heeft in zijn standpunt in april 2008 de aanbevelingen van de commissie Oosting in grote lijnen overgenomen.³

In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies van 4 juni 2008 is het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen wederom bevestigd.⁴ Als het Rijk gemeenten of provincies in medebewind roept, veronderstelt dat vertrouwen in de uitvoering door de decentrale overheden en moet het rijk terughoudend zijn in het vragen van verantwoording en het houden van toezicht. Verticaal toezicht moet, zo luidt het bestuursakkoord, zoveel mogelijk plaats maken voor horizontale verantwoording en kwaliteitsborging. Hiermee wordt aangesloten bij de dualisering van provincies en gemeenten. Interbestuurlijke invloeduitoefening vindt primair aan de voorkant plaats door algemeen verbindende voorschriften en het stellen van algemene kaders. Het interbestuurlijk toezicht wordt versoepeld en het specifieke interbestuurlijk toezicht wordt gesaneerd, behoudens enkele uitzonderingen.

Het toezicht op gemeenten komt in beginsel bij de provincies te liggen die daarbij gebruik maken van het generieke instrumentarium. Van dit nabijheidsprincipe wordt alleen afgeweken indien provincies geen taak en expertise hebben op het desbetreffende terrein. Voor zover interbestuurlijk toezicht nodig is, zal de provincie volstaan met het generieke toezichtinstrumentarium dat wordt gerevitaliseerd en op onderdelen wordt herijkt.

Voor het gebruik van het generieke instrumentarium zullen Rijk respectievelijk provincies sectorspecifieke beleidskaders en bijbehorende informatiearrangementen ontwikkelen. Eenmalige gegevensverstrekking aan Rijk en provincies staat hierbij voorop en ook zal de te verstrekken informatie moeten voldoen aan de eisen van selectiviteit en proportionaliteit. In zeer uitzonderlijke gevallen kan het noodzakelijk zijn dat, als het provinciebestuur besluit niet in te grijpen bij taakverwaarlozing, en de vakminister van oordeel is dat dit uit oogpunt van algemeen belang toch gewenst is, de bevoegdheid tot het overnemen van de taak over gaat op de vakminister.

Naast dit bestuursakkoord heeft het kabinet op 4 juni 2007 ook een bestuursakkoord gesloten met de VNG, waarin de volgende uitgangspunten zijn vastgesteld:

- uitgangspunt bij toezicht zijn de horizontale verantwoordingsmechanismen; er moet in alle gevallen rekening worden gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende overheid, het daar plaatsvindende democratisch proces en het vertrouwen daarin;
- per beleidsterrein heeft in beginsel maar één bestuurslaag – Rijk of provincie – een interveniërende, specifiek interbestuurlijk toezichthoudende taak;
- specifiek interbestuurlijk toezicht is slechts legitiem als er sprake is van het bewaken van een hoger belang, het voorkomen van afwentelge-

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 65.

² Kamerstukken II 2007/08 31 200 VII, nr. 8.

³ Kamerstukken II 2007/08 31 200 VII, nr. 61.

⁴ Gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 44.

- drag naar andere overheden, het voorkomen van patstellingen, belangenverstrengeling en het vermijden van conflict van belangen tussen overheden;
- de toezichtlast wordt zoveel mogelijk beperkt door de informatiehuishouding te stroomlijnen en zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande informatie.

Het voorgestelde stelsel van interbestuurlijk toezicht is daarnaast getoetst en in overeenstemming gebracht met artikel 8 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat waarborgen bevat betreffende interbestuurlijk toezicht op lokale overheden. Het artikel bepaalt dat «enig administratief toezicht» op de lokale autoriteiten slechts wordt uitgeoefend overeenkomstig de procedures en gevallen, waarin door de grondwet of de wet is voorzien. Dit toezicht dient ingevolge lid 2 in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd (in ons stelsel: medebewind). Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen (lid 3). Nederland heeft ten aanzien van lid 2 een voorbehoud gemaakt, omdat onze vernietiging wegens strijd met het algemeen belang (artikel 132, vierde lid Grondwet) ook ziet op autonome bevoegdheden. Aangezien onderhavig voorstel van wet alleen betrekking heeft op het toezicht op medebewindstaken, heeft dit voorbehoud geen betekenis voor onderhavig voorstel van wet.

6. Achtergrond en voorgeschiedenis

De totstandkoming van de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden in 1814 vestigde een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gezien de complexe verhoudingen en geschillen tussen met name de provincies in de voormalige Republiek der Zeven Verenigde Provinciën streefde de Grondwetgever naar eenheid van bestuur, een krachtig centraal bestuur en naar verhoudingsgewijs minder macht bij de provincies en gemeenten.

6.1 Achtergrond schorsing en vernietiging

Grondwet

Het spontane vernietigingsrecht van de Kroon bestaat al sinds de invoering van de Grondwet in 1814, met voorlopers in de eerdere Staatsregelingen van 1798, 1801 en 1805 en de Constitutie van 1806. Al sinds 1814 schrijft de Grondwet in verschillende bewoordingen voor dat uitsluitend vernietigd kan worden wegens strijd met de wet of strijd met het algemeen belang. Gold dit oorspronkelijk slechts voor provinciale besluiten, sinds 1848 geldt dit ook voor gemeenten. Teneinde de belangen van de nog prille eenheidsstaat tegen al te uitbundige provinciale en lokale besluitvorming te beschermen, kende de Grondwet van 1814 aan de Koning (Soeverein Vorst) de bevoegdheid toe besluiten van provinciale staten «te schorsen en buiten effect te stellen» wegens strijd met «de algemeene wetten of het algemeen belang».¹ Ten aanzien van de plaatselijke besturen was enkel bepaald dat de plaatselijke bepalingen niet strijdig mochten zijn met «de algemeene wetten of het algemeen belang der Ingezetenen».² De totstandkoming van de Grondwet van 1815 en de grondwetsherziening van 1840 brachten hierin geen verandering. De grondwetsherziening van 1848 bracht wel enige belangrijke wijzigingen. De termen strijd met de wet en strijd met het algemeen belang

¹ Artikel 91, Grondwet 1814.

² Artikel 94, tweede volzin, Grondwet 1814.

werden met de term vernietiging opgenomen in de Grondwet. Met de introductie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de constitutionele Koning verschoof de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de vernietigingsbevoegdheid naar de regering. Voorts legde de Grondwet van 1848 een eerste, zij het voorzichtige, basis voor een wettelijke regeling van schorsing en vernietiging. Artikel 133 Grondwet 1848 bepaalde dat de *gevolgen* van schorsing en vernietiging van besluiten van provinciale staten door de wet worden geregeld. Deze bepaling was van overeenkomstige toepassing ten aanzien van die (autonome) gemeentelijke verordeningen waarvan mededeling moest worden gedaan aan provinciale staten.¹ Met de grondwetswijziging van 1887 werden besluiten van gedeputeerde staten voortaan ook vatbaar voor schorsing en vernietiging.² Verder werd bepaald dat de bevoegdheid («magt») van de Koning tot schorsing en vernietiging van provinciale en gemeentelijke besluiten nu bij wet moest worden geregeld, met dien verstande dat deze bevoegdheid ten aanzien van de (autonome) plaatselijke verordeningen en reglementen onbeperkt was³; deze bepaling werd bij de grondwetsherziening van 1922 geschrapt.

De mogelijkheid tot spontane vernietiging van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen is thans geregeld in artikel 132, vierde lid, van de Grondwet die tot stand kwam als gevolg van de algemene grondwetsherziening in 1983. Deze bepaling verving de artikelen 149 en 154 van de Grondwet naar de tekst van 1972. De Staatscommissie Cals/Donner had geen grondwettelijke bepaling voorgesteld ten aanzien van de vernietiging van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen. De meerderheid van de staatscommissie achtte het juist de regeling van het toezicht ongeclausuleerd aan de wetgever op te dragen, onder andere omdat zij de mogelijkheid zou willen openhouden een gedifferentieerde wettelijke regeling te treffen.⁴ De regering was een andere mening toegedaan en stelde zich op standpunt dat vernietiging van besluiten van provincies en gemeenten een zodanig exceptioneel middel is, dat de gronden van vernietiging en het orgaan (de Kroon) dat daartoe bevoegd is als waarborg ten behoeve van provincies en gemeenten in de Grondwet vermeld moeten blijven.⁵ Beperkte artikel 149 Grondwet 1972 de mogelijkheid tot vernietiging nog tot besluiten van provinciale staten en gedeputeerde staten, de tekst van het huidige artikel 132, vierde lid, van de Grondwet maakt – in samenhang met artikel 125, tweede lid, Grondwet – in beginsel ook vernietiging van besluiten van de commissaris van de Koning mogelijk.⁶ Ten aanzien van het gemeentelijke niveau bracht het huidige artikel 132, vierde lid, Grondwet in dat opzicht geen verandering, omdat artikel 154 Grondwet 1972 sprak over «besluiten van de gemeentebesturen», waaruit kon worden afgeleid dat ook besluiten van de burgemeester onder het bereik van het vernietigingsrecht vielen.

De redactie van het huidige artikel 132, vierde lid, Grondwet bracht tevens een wijziging in de vernietigingsgronden met zich. De Grondwet van 1972 bepaalde nog dat besluiten van provinciale staten en gedeputeerde staten en van gemeentebesturen konden worden vernietigd wegens «strijd met de wet of het algemeen belang», waarbij onder «wet» de wet in formele zin moest worden verstaan. In artikel 132, vierde lid, Grondwet wordt gesproken van vernietiging van besluiten wegens «strijd met het recht of het algemeen belang». Onder de werking van de Grondwet 1972 konden besluiten die in strijd waren met ander geschreven recht dan de wet in formele zin en besluiten die in strijd waren met ongeschreven rechtsbeginselen, alleen worden vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. De regering achtte het echter zuiverder om deze gevallen onder te brengen onder de vernietigingsgrond «strijd met het recht».⁷

¹ Artikel 140, tweede volzin, Grondwet 1848.

² Artikel 140 Grondwet 1887.

³ Artikel 145 Grondwet 1887.

⁴ Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, Den Haag 1971, p. 304.

⁵ Kamerstukken II 1975/76, 13 990, nr. 3, p. 20.

⁶ Artikel 125, tweede lid, Grondwet bepaalt dat ook de commissaris van de Koning deel uitmaakt van het provinciebestuur.

⁷ Kamerstukken II, 1975/76, 13 990, nr. 3, p. 20. De regering verwees daarbij ook naar artikel 99, eerste lid, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie, waarin «schending van het recht met uitzondering van het recht van vreemde staten» als cassatiegrond is opgenomen.

Zoals aangegeven, bood de Grondwet van 1848 voor het eerst de grondslag om de *gevolgen* van schorsing en vernietiging van provinciale en gemeentelijke besluiten nader te regelen.

Dit heeft voor de provincies zijn beslag gekregen in de artikelen 166 tot en met 174 van de provinciale wet 1850. Deze wet kende voorts aan de commissaris des Konings de bevoegdheid toe besluiten van provinciale staten en gedeputeerde staten die naar zijn oordeel door de Koning (Kroon) kunnen worden vernietigd, niet ten uitvoer te brengen. In het kader van het toezicht op de gemeentebesturen konden provinciale staten aan de Kroon om schorsing of vernietiging van plaatselijke verordeningen vragen die naar hun oordeel met de wetten of het algemeen belang strijdig voorkomen.¹ De mogelijkheid tot en de gevolgen van schorsing en vernietiging van de «plaatselijke verordeningen», waaronder alle voorschriften en beschikkingen van de raad en van burgemeester en wethouders worden verstaan, werden geregeld in de artikelen 154 tot en met 160 van de gemeentewet 1851. De burgemeester was bevoegd besluiten van de raad en van het college van burgemeester en wethouders, die naar zijn oordeel door de Koning (Kroon) kunnen worden vernietigd, niet ten uitvoer te brengen.²

Ondanks het feit dat de Gemeentewet en Provinciewet sindsdien dikwijls zijn gewijzigd, is de lijn van de wetgever ten aanzien van spontane vernietiging (en schorsing) steeds dezelfde gebleven: de Kroon is bevoegd provinciale en gemeentelijke besluiten te vernietigen wegens strijd met het recht (voorheen: de wet in formele zin) of het algemeen belang, waarbij de commissaris van de Koning en de burgemeester de taak hebben provinciale onderscheidenlijk gemeentelijke besluiten voor vernietiging in te zenden.³ Tussen 1851 en 1994 beperkte de gemeentewet het spontane vernietigingsrecht tot besluiten van de raad en van burgemeester en wethouders. Het niet opnemen van een vernietigingsrecht ten aanzien van besluiten van de burgemeester wordt toegeschreven aan de positie als «rijksagent» die de burgemeester in het gemeentelijk bestal innam, een rol die uiteindelijk geheel is verdwenen. De regering achtte tegen deze achtergrond geen goede gronden voor een dergelijke uitzondering meer aanwezig; met de wijziging van de gemeentewet van 1931 is een ontwikkeling in gang gezet waarbij de positie van de burgemeester als gemeentelijk bestuursorgaan steeds meer werd benadrukt, wat volgens de regering onder andere blijkt uit de in 1969 ingevoerde verantwoordingsplicht van de burgemeester jegens de gemeenteraad.⁴ Met de invoering van de nieuwe Gemeentewet in 1994 zijn ook de besluiten van de burgemeester vatbaar geworden voor spontane vernietiging door de Kroon (zie artikel 268 van de Gemeentewet).

De wettelijke basis voor de bevoegdheid tot spontane vernietiging van besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen is thans neergelegd in artikel 132, vierde lid, Grondwet dat bepaalt dat vernietiging van besluiten van de besturen van provincies en gemeenten «alleen kan geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang». Deze grondwettelijke bepaling legt in de eerste plaats expliciet vast dat de bevoegdheid tot vernietiging alleen toekomt aan de Kroon (wat volgt uit de formulering «alleen kan geschieden bij koninklijk besluit»). In de tweede plaats legt deze grondwetsbepaling de vernietigingsgronden vast: besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen kunnen alleen worden vernietigd wegens «strijd met het recht of het algemeen belang».

Er bestaat voor de Kroon *geen* verplichting tot vernietiging over te gaan; er is sprake van een discretionaire bevoegdheid. Dit impliceert dat de Kroon bevoegd is ter zake beleid te voeren.⁵ Het beleid heeft vorm

¹ Artikel 146 Provinciewet 1850.

² Artikel 70, derde volzin, Gemeentewet 1851.

³ Daarbij past nog de opmerking dat bij de invoering van de nieuwe Gemeentewet in 1994 er op grond van artikel 76 gemeentewet-oud nog een koppeling bestond tussen de uitvoering van besluiten van de raad en het college van burgemeester en wethouders en het toezicht daarop door de burgemeester. Deze koppeling is in 1994 komen te vervallen.

⁴ Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 180–181.

⁵ ABRvS 20 november 2002, Gst. 2003, 7178, 12 (Valkenswaard).

gekregen in het Beleidskader spontane vernietiging, waarin wordt benadrukt dat niet elke strijd met het recht of het algemeen belang noopt tot vernietiging; er dient een dwingend openbaar belang met de vernietiging van een besluit gediend te zijn.¹ De Kroon kan het instrument van spontane vernietiging benutten naast en na een procedure bij de bestuursrechter en is niet verplicht gebruik te maken van een eventuele rechtsgang tot de rechter.² Onder bepaalde omstandigheden behoudt de Kroon zich het recht voor de uitspraak van de bestuursrechter niet af te wachten alvorens tot schorsing over te gaan.³ Burgers kunnen de Kroon op bepaalde misstanden wijzen, maar de Kroon kan ook op verzoek van bestuursorganen of uit eigener beweging een onderzoek instellen naar de vraag of schorsing of vernietiging in een bepaald geval is aangewezen. Het bieden van rechtsbescherming wordt uitdrukkelijk niet beoogd met spontane vernietiging.⁴

Bij spontane vernietiging als instrument van interbestuurlijk toezicht, zoals dat in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat een plaats heeft gekregen, heeft de Kroon de bevoegdheid besluiten van decentrale bestuursorganen te vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Deze bevoegdheid strekt er niet toe dat de Kroon zelf een nieuw besluit kan nemen. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan het bestuursorgaan dat het oorspronkelijke besluit heeft genomen, dat bij een nieuw besluit uiteraard rekening moet houden met de overwegingen van de Kroon, zoals opgenomen in het koninklijk besluit tot vernietiging.

De generieke toezichtinstrumenten schorsing en vernietiging zijn verder uitgewerkt in de artikelen 261 tot en met 274a Provinciewet en de artikelen 268 tot en met 281a Gemeentewet. Tevens zijn de algemene bepalingen over schorsing en vernietiging in de artikelen 10:33 tot en met 10:45 Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Voor vernietiging komen in de eerste plaats in aanmerking besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb dat wil zeggen schriftelijke beslissingen van bestuursorganen, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Door aansluiting te vinden bij het besluitbegrip van de Awb, zijn schriftelijke beslissingen *zonder* rechtsgevolg, zoals bepaalde (beleids)notities, niet vatbaar voor vernietiging. De wetgever heeft bepaald dat onder omstandigheden ook andere beslissingen dan besluiten, zoals mondelinge beslissingen en fictieve besluiten, aangetast moeten kunnen worden.⁵ Een mondelinge beslissing kan blijken uit schriftelijke stukken (bijvoorbeeld notulen) of kan worden afgeleid uit een samenstel van feitelijke handelingen en schriftelijke stukken.⁶ Daarom komen ook niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg in aanmerking voor vernietiging waarbij de artikelen 266 tot en met 274a Provinciewet en 268 tot en met 281a Gemeentewet alsmede de afdelingen 10.2.2. en 10.2.3. Awb van overeenkomstige toepassing zijn. Uit de formulering dat niet-schriftelijke beslissingen moeten zijn gericht «op enig rechtsgevolg» vloeit voort dat nota's en moties niet vatbaar zijn voor vernietiging.⁷ Artikel 10:42, eerste lid, Awb geeft de reikwijdte aan van vernietiging: vernietiging van een besluit strekt zich uit tot alle rechtsgevolgen waarop het was gericht. Dat betekent bij de vernietiging van een provinciale of gemeentelijke verordening dat de bevoegdheid tot het nemen van de op die verordening gebaseerde besluiten met terugwerkende kracht vervalt, maar niet de met de vernietigde bevoegdheid genomen besluiten zelf. Voor zover die besluiten nog geen formele rechtskracht hebben, is de vernietiging van die bevoegdheid vanzelfsprekend wel relevant, aangezien de bestuursrechter bij een bevoegdheidsgebrek een besluit moet vernietigen. In het vernietigingsbesluit kan worden bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel of ten dele in stand blijven (artikel 10:42, tweede lid, Awb).

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 75, p. 6.

² ABRvS 20 november 2002, Gst. 2003, 7178, 12 (Valkenswaard).

³ Zie Voorzieningenrechter 's-Gravenhage 23 december 2005, Gst. 2006, 27 (Haarlemmermeer).

⁴ Kamerstukken II 1991/92, 21 427, nr. 21, p. 3-4.

⁵ Kamerstukken II, 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 7.

⁶ Kamerstukken II, 1996/97, 25 280, nr. 6, p. 9.

⁷ Kamerstukken I, 2000/01 27 547, nr. 291, p. 1.

De voordracht tot vernietiging aan de Kroon wordt gedaan door of mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikelen 271, eerste lid, Provinciewet en 274, eerste lid, Gemeentewet).

De wet kan aan decentrale bestuursorganen de bevoegdheid geven de Kroon in kennis te stellen van besluiten die naar het oordeel van deze bestuursorganen voor vernietiging in aanmerking komen. In de Provinciewet is deze bevoegdheid toegekend aan gedeputeerde staten (artikel 173) en aan de commissaris van de Koning (de artikelen 181 en 266). In de Gemeentewet komt deze bevoegdheid toe aan de burgemeester. De mededeling door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning op grond van artikel 181 Provinciewet heeft geen rechtsgevolg. Het directe rechtsgevolg van de mededeling door de burgemeester onderscheidenlijk de commissaris van de Koning op grond van artikel 266 Provinciewet is dat het besluit niet of niet verder mag worden uitgevoerd tot de betrokken minister heeft laten weten dat voor schorsing en vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd (tweede volzin van artikel 273, derde lid, Gemeentewet).

De schorsing van besluiten is geregeld in artikel 10:43 Awb, dat bepaalt dat hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging, een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst. Een voordracht tot schorsing van een besluit van een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan wordt gedaan door de betrokken minister, die over de voordracht overleg pleegt met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tenzij schorsing onverwijld dient plaats te vinden.

6.2 Achtergrond voorzieningen bij taakverwaarlozing

Tegen de achtergrond van een toenemende overheidsbemoeienis met het maatschappelijke leven, kregen vooral gemeenten vanaf het einde van de negentiende eeuw steeds meer taken en verantwoordelijkheden door de wetgever toebedeeld. De grondwetgever wilde verzekeren, dat het gemeentebestuur zijn taken (naar behoren) zou uitvoeren, en dat bij het in gebreke blijven daarvan, door een hoger bestuursorgaan kon worden ingegrepen. De mogelijkheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing door het gemeentebestuur is grondwettelijk geregeld sinds 1887. De herziene Grondwet naar de tekst van 1887 maakte hierin al een onderscheid tussen taakverwaarlozing in autonomie en in medebewind. Artikel 144, vierde volzin, Grondwet 1887 bepaalde dat wanneer de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente (autonomie) door «den gemeenteraad grovelijk worden verwaarloosd» in een wet de wijze kan worden bepaald waarop in het bestuur van de gemeente, met afwijking van de beide eerste zinsneden van dit artikel, wordt voorzien. De vijfde volzin van artikel 144 Grondwet 1887 bepaalde dat de vervanging van het gemeentebestuur wanneer dit «in gebreke blijft in de uitvoering te voorzien der wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen» («medebewind») wordt bepaald door de wet. Inhoudelijk bleef de tekst van deze bepaling in de Grondwet onveranderd tot aan de algemene grondwetsherziening van 1983.

Voor het ingrijpen bij taakverwaarlozing door provinciale bestuursorganen bestond er tot aan 1983 geen grondwettelijke basis. Ondanks het ontbreken van een grondwettelijke basis, hebben de Provinciewet en diverse bijzondere wetten voorzieningen geregeld ten aanzien van taakverwaarlozing van provinciale medebewindstaken. Ten aanzien van provinciale autonome taken werd dit echter ongeoorloofd geacht. Met de

herziening in 1983 bevat de Grondwet nu de wettelijke basis voor ingrijpen bij taakverwaarlozing van zowel provinciale als gemeentelijke medebewindstaken.

Provinciewet en Gemeentewet

Ondanks het feit dat een grondwettelijke basis heeft ontbroken voor het regelen van voorzieningen voor gemeentelijke taakverwaarlozing tot 1887 en voor provinciale taakverwaarlozing tot 1983, is er vanaf het midden van de negentiende eeuw wel sprake geweest van regeling van deze voorzieningen bij wet.

Voor de provincies heeft dit zijn beslag gekregen in de provinciale wet van 1850, waarin was voorzien in de mogelijkheid de commissaris des Konings bij koninklijk besluit te machtigen om in de uitvoering te voorzien in het geval «de Staten niet, of niet behoorlijk voor de uitvoering der in artt. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen zorgen».¹ Artikel 112 provinciale wet 1850 bepaalde dat, ingeval provinciale staten weigeren de door de wet aan de provincie opgelegde uitgaven op de begroting te brengen, dit van regeringswege geschiedt. De totstandkoming van de Provinciewet 1962, ter vervanging van de provinciale wet 1850, bracht met zich dat gedeputeerde staten bevoegd werden in de plaats te treden van provinciale staten ingeval deze de gevorderde medewerking tot de uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur «niet of niet voldoende verlenen». Daarnaast bepaalde artikel 97 Provinciewet 1962 dat, ingeval gedeputeerde staten niet of niet behoorlijk voor de van hen gevorderde medewerking zorgen, de commissaris des Konings, bij een in het Staatsblad te plaatsen, met redenen omkleed besluit, kon worden gelast de medewerking te verlenen. Artikel 116, derde lid, Provinciewet 1962 bepaalde dat gedeputeerde staten in de plaats treden van provinciale staten bij de toepassing van het eerste en tweede lid van dat artikel, dat handelde over wat naar het toenmalige spraakgebruik «politiedwang» werd genoemd (thans bekend als bestuursdwang). De gemeentewet van 1851 kende een bepaling ten aanzien van taakverwaarlozing door de raad. Ingeval de raad weigerde «eene bepaalde» medewerking te verlenen aan de taken die bij wet, algemene maatregelen van inwendig bestuur, Koninklijke bevelen, reglementen of verordeningen waren opgedragen, voorzagen burgemeester en wethouders in de uitvoering daarvan.² Op zijn beurt was de commissaris des Konings bevoegd te voorzien ingeval burgemeester en wethouders de aan hen opgedragen taken «niet of niet behoorlijk» uitvoeren, en dit «ten koste der nalatigen».³ Tot slot bepaalde artikel 212 gemeentewet 1851 dat, wanneer de raad weigert de door de wet aan de gemeente opgelegde uitgaven op de begroting te brengen, dit geschiedt door gedeputeerde staten. Deze bepalingen zijn bij de herziening van de Gemeentewet in 1931 ongewijzigd gebleven en zijn blijven gelden tot aan de herziening van de Gemeentewet in 1992.

De grondwettelijke basis voor de voorzieningen bij verwaarlozing van medebewindstaken door decentrale bestuursorganen is thans neergelegd in de eerste volzin artikel 132, vijfde lid, Grondwet dat bepaalt dat de wet de voorzieningen regelt «bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid». Artikel 124, tweede lid, Grondwet luidt: «Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden bij of krachtens de wet». De grondwettelijke bepaling van de eerste volzin van artikel 132, vijfde lid, Grondwet geeft opdracht aan de wetgever de voorzieningen, ook wel «taakverwaarlozingsregelingen» genoemd, in de wet nader te regelen. Uit de onderliggende stukken⁴ moet worden afgeleid dat de wetgever *niet* bevoegd is een *algemene* regeling te treffen voor zogeheten «lichte» taakverwaarlozing in de autonome sfeer, wat zou neerkomen op ingrijpen vanwege

¹ Artikel 129 provinciale wet 1850.

² Artikel 126, tweede lid, gemeentewet 1851.

³ Artikel 127 gemeentewet 1851.

⁴ Kamerstukken II 1981/82, 16 905–16 938, nr. 5, p. 32; Kamerstukken I, 19 403, nr. 46b, p. 24.

het niet of niet naar behoren uitvoeren van de overgelaten bevoegdheden tot regeling en bestuur van de huishouding van provincies en gemeenten. De regeling en nadere uitwerking van de voorzieningen bij verwaarlozing van krachtens artikel 124, tweede lid, Grondwet gevorderd regeling en bestuur hebben hun beslag gekregen in de artikelen 120 en 121 Provinciewet respectievelijk 123 en 124 Gemeentewet. Voor een beter begrip van het onderscheid van wat in het algemeen spraakgebruik als regeling en bestuur in «autonomie» en in «medebewind» wordt aangeduid, zijn ook de artikelen 108 Gemeentewet en 105 Provinciewet van belang.

Het in de plaats vaststellen van beslissingen kan slechts geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend.

In de artikelen 108, tweede lid, 123, eerste lid en 124, eerste lid, Gemeentewet wordt bepaald dat regeling en bestuur onderscheidenlijk het nemen van beslissingen worden gevorderd «bij of krachtens een andere dan deze wet». Deze formulering is het gevolg van de aanvaarding van het amendement Schutte c.s.¹, dat redactioneel gewijzigd is in de Invoeringswet nieuwe Gemeentewet. Het amendement had als oogmerk een wijziging te brengen in de formulering «gevorderd bij of krachtens de wet» in het regeringsvoorstel door deze te vervangen door «gevorderd bij of krachtens een bijzondere wet ter verzekering van de uitvoering daarvan».

De indieners beoogden met het amendement het karakter van het medebewind (het huidige artikel 108, tweede lid, Gemeentewet) onduidelzinnig vast leggen en aldus te voorkomen dat de door de regering voorgestelde taakverwaarlozingsregeling ook zou kunnen gelden voor taken die door de Gemeentewet zelf worden gevorderd. Met het amendement werd verzekerd dat de algemene voorzieningen voor taakverwaarlozing in de Gemeentewet uitsluitend mogen worden toegepast ten aanzien van «bij of krachtens een bijzondere wet» gevorderde besluiten², waarbij met «bijzondere wet» werd bedoeld op elke andere wet dan de Gemeentewet. Op aandrang van de Eerste Kamer is in de Invoeringswet nieuwe Gemeentewet³ de formulering «bij of krachtens een bijzondere wet» vervangen door «bij of krachtens een andere dan deze wet». Aan deze redactionele wijziging lagen geen inhoudelijke overwegingen ten grondslag maar het oogmerk om eventuele interpretatieverschillen ten aanzien van het begrip «bijzondere wet» te voorkomen.⁴ Een overeenkomstige gang van zaken heeft zich voltrokken bij de algehele herziening van de Provinciewet. Bij zesde nota van wijziging werd de formulering «bij of krachtens de wet» vervangen door «bij of krachtens een bijzondere wet»⁵. Bij de Invoeringswet Provinciewet⁶ werd de formulering «bij of krachtens een andere dan deze wet» in de huidige Provinciewet opgenomen (zie de artikelen 105, tweede lid, 120 en 121).

De slotsom van het voorafgaande is dat de bijzondere voorzieningen in de Gemeentewet en in de Provinciewet alleen betrekking hebben op verwaarlozing van regeling en bestuur die worden gevorderd van het gemeente- of het provinciebestuur *bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet*.

¹ Kamerstukken II 19 403, nr. 72, 2^e herdruk.

² Om in de relevante artikelen in de Gemeentewet en de Provinciewet tot uitdrukking te brengen dat een ruimere strekking wordt beoogd dan het besluitbegrip in artikel 1:3 van de Awb zijn de woorden « gevorderde besluiten», zoals de tekst voorheen luidde, vervangen door «gevorderde beslissingen» (Stb. 2002, 13 en 2003, 56).

³ Stb. 1993, 610, hoofdstuk I, onderdeel Z.

⁴ Kamerstukken II 22 893, nr. 3, onderdeel W.

⁵ Kamerstukken II 19 836, nr. 17.

⁶ Stb. 1993, 667.

6.3. Achtergrond voorzieningen van specifiek interbestuurlijk toezicht

In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting wordt aangegeven dat de verschillende vormen van interbestuurlijk toezicht in bijzondere wetten komen te vervallen. De kabinetsreactie denkt dan aan zowel het preventieve toezicht als het repressieve toezicht. Preventief interbestuurlijk toezicht houdt in dat een bestuursorgaan voorafgaand aan de uitoefening van een wettelijke taak toestemming moet vragen aan een

ander bestuursorgaan. Een voorbeeld hiervan is de goedkeuring door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van het door provinciale staten vastgestelde plan van nieuwe scholen (artikel 78 Wet op de expertisecentra). Bij goedkeuring neemt het bestuurorgaan eerst een besluit en legt het vervolgens aan het toezichthoudend bestuurorgaan voor. Bij de verklaring van geen bezwaar geeft het toezichthoudend bestuurorgaan zijn toestemming voorafgaand aan de vaststelling van het besluit door het bevoegde bestuurorgaan. Van repressief toezicht is sprake als het toezichthoudende bestuurorgaan achteraf ingrijpt, na een beoordeling van de wijze waarop het bestuurorgaan waarop toezicht wordt gehouden, zijn bevoegdheden heeft uitgeoefend. De vernietiging en de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing uit de Provinciewet en de Gemeentewet zijn vormen van repressief toezicht. Ook de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing kan een vorm van repressief toezicht zijn, als de aanwijzing dient tot herstel van een tekortkoming in de uitoefening van een taak. Een aanwijzing kan echter ook dienen om de uitoefening van een wettelijke taak door een ander bestuursorgaan te sturen, zonder dat sprake is van een tekortkoming van het bestuurorgaan tot wie de aanwijzing is gericht. Te denken valt aan hoofdstuk 4 van de Wet ruimtelijke ordening waar onder meer is bepaald dat gedeputeerde staten of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de gemeenteraad een aanwijzing kunnen geven om een bestemmingsplan vast te stellen of te wijzigen, indien provinciale of nationale belangen dat noodzakelijk maken. Bij een dergelijke aanwijzing is geen sprake van interbestuurlijk toezicht, maar van nadere invulling van een wettelijk opgedragen taak. Het niet uitvoeren van een dergelijke aanwijzing levert taakverwaarlozing op, waarbij de regels van interbestuurlijk toezicht wel van toepassing zijn. Ook de vordering tot bestuursrechtelijke handhaving of tot intrekking van een verleende vergunning in het kader van handhaving is een vorm van repressief toezicht. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de artikelen 7.6, 7.7 en 7.8 van de Wet ruimtelijke ordening, welke artikelen zullen vervallen bij de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

7. Beschrijving van het beoogde stelsel van interbestuurlijk toezicht

Het stelsel van interbestuurlijk toezicht wijzigt ingrijpend. Door het saneren van in beginsel alle specifieke toezichtbepalingen in de bijzondere wetten en het revitaliseren van de generieke bepalingen in de Provinciewet en Gemeentewet, ontstaat een sterk vereenvoudigd en in twee organieke wetten geconcentreerd stelsel van interbestuurlijk toezicht. Voor het wettelijk kader van het interbestuurlijk toezicht kan dus in de toekomst verwezen worden naar de Gemeentewet en de Provinciewet, behoudens enkele uitzonderingen.

In de visie van het kabinet wordt een juridische interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht vooraf gegaan door een bestuurlijk traject. In de huidige bestuurspraktijk blijkt bestuurlijk overleg en het dreigen met juridische interventie in het algemeen voldoende om ervoor te zorgen dat een bestuursorgaan de gevorderde taken naar behoren uitvoert. Dat moet in de visie van het kabinet zo blijven. Een juridische interventie kan daarmee niet worden los gezien van het bestuurlijke traject dat eraan vooraf gaat. Het bestuurlijk traject is voor het eerst uitgeschreven in de vorm van een interventieladder, waarbij verschillende fasen in het traject worden onderscheiden.

Het volgen van deze interventieladder zorgt enerzijds voor transparantie van het proces en geeft het bestuurorgaan waaraan de medebewindstaak is opgedragen voldoende mogelijkheden om zich te verweren of te erkennen dat niet of niet naar behoren is gehandeld. De beschrijving van

het bestuurlijk traject in de vorm van deze interventieladder ziet met name op de te nemen stappen bij taakverwaarlozing. Het bestuurlijk traject voor spontane vernietiging verloopt doorgaans niet geheel op dezelfde wijze, omdat de toezichthouder in het algemeen pas na een genomen besluit geconfronteerd wordt met een mogelijke strijd met het recht. De interventieladder is niet dwingend. Een toezichthouder zal zelf beslissen 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 op een juridische interventie.

1. Signaleren

Toezicht begint met het signaleren van mogelijke misstanden. Er zijn twee manieren waarop een toezichthoudend bestuursorgaan geattendeerd kan worden op een misstand. Enerzijds kan een misstand blijken door eigen onderzoek en risicoanalyse op basis van openbare informatie of gegevens die speciaal voor het toezichthoudend bestuursorgaan systematisch worden verzameld (algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of provinciale verordening)¹. Het voornemen bestaat om de ten behoeve van de verantwoording aan provinciale staten en de gemeenteraad (horizontale verantwoording) verzamelde informatie, tevens beschikbaar te maken voor het toezichthoudend bestuursorgaan. Waarstaatjegemeente en benchmarks, zoals door het Kwaliteits instituut Nederlandse gemeenten (KING) worden gecertificeerd, kunnen een geëigend middel zijn.

Anderzijds kan een misstand aan het licht komen door berichten in de media, personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden of door een klokkenluider. Het is aan het toezichthoudend bestuursorgaan om dit piepsysteem te faciliteren met bijvoorbeeld digitale meldingspunten en de verwerking ervan effectief in te richten.

2. Informatie opvragen en valideren

Nadat bij het toezichthoudend bestuursorgaan het vermoeden is ontstaan dat sprake is van een misstand, zal informatie worden opgevraagd. Het toezichthoudend bestuursorgaan kan hierbij een ambtsbericht vragen op grond van de artikelen 116 Provinciewet of 118 Gemeentewet. Bij uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen ambtenaren van de toezichthouder op grond van de voorgestelde artikelen 121c Provinciewet en 124e Gemeentewet toegekende bevoegdheden de informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten. Over de informatie wordt door de toezichthouder vervolgens met het betrokken bestuursorgaan overleg gevoerd. Deze fase van informatie opvragen en overleggen kan veel tijd in beslag nemen. Het is aan het toezichthoudend bestuursorgaan om termijnen te stellen en met voortvarendheid op te treden.

Deze fase wordt afgesloten met het oordeel van het toezichthoudende orgaan of er sprake is van gevorderde beslissingen, handelingen of resultaten die «niet of niet naar behoren» zijn genomen, verricht of tot stand gebracht als bedoeld in de voorgestelde artikelen 121 Provinciewet of 124 Gemeentewet.

3. Afspraak over acties, termijnen vervolg

Nadat het toezichthoudende orgaan heeft geconstateerd dat er grond is om te interveniëren maakt het, indien het betrokken bestuursorgaan daartoe bereid is, afspraken over te nemen acties en termijnen. Indien het interbestuurlijk toezicht op gemeenten bij de vakminister is belegd en de vakminister constateert dat er aanleiding voor een interventie bestaat,

¹ In paragraaf 12 wordt hierop nader ingegaan.

informeert de vakminister in deze fase de provincie, zodat de provincie vanuit de rol als bewaker van de integrale kwaliteit van het functioneren van gemeenten kan beoordelen in welke mate de mogelijke interventie samenhangt met andere «problemen» binnen de betrokken gemeente. In deze fase krijgt het betrokken bestuursorgaan de gelegenheid de gevorderde taken alsnog uit te voeren of naar behoren uit te voeren, in overeenstemming met de wet. Het toezichthoudend bestuursorgaan biedt zo nodig hulp en advies. Indien sprake is van urgentie kan deze fase worden verkort in de tijd.

4. Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat het toezichthoudende bestuursorgaan definitief besluit tot interventie krijgt het bestuursorgaan een vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin zal in grote lijnen worden gemotiveerd waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wordt uitgelegd wat de consequentie is van de indeplaatsstelling: waaronder een aanduiding van de wegens de indeplaatsstelling aan het onder toezicht staande bestuursorgaan in rekening te brengen kosten en de benodigde inzet van de ambtenaren van het onder toezicht staande bestuursorgaan. Deze aankondiging is een brief van het toezichthoudend bestuursorgaan aan het onder toezicht staande bestuursorgaan. Een afschrift van de vooraankondiging (waarschuwing) van een besluit tot indeplaatsstelling wordt gezonden aan provinciale staten of de gemeenteraad. Tegelijkertijd wordt dit voornemen gepubliceerd in een lokaal of provinciaal breed verspreide publicatie (krant of huis-aan-huisblad). De informatie aan provinciale staten of de raad over het bestuurlijk overleg geeft die organen de gelegenheid hun controlerende rol in de horizontale verantwoording te nemen. De publicatie van het voornemen maakt het overheidshandelen transparant en kan bijdragen aan een publiek debat over de betreffende aangelegenheid.

5. Besluit tot «indeplaatsstelling» met een laatste termijn om alsnog zelf te voorzien

Indien het bestuurlijk overleg, inclusief het publieke debat over de vooraankondiging van de interventie, niet leidt tot overeenstemming tussen het toezichthoudend bestuursorgaan en het onder toezicht staande bestuursorgaan, besluit het toezichthoudend bestuursorgaan tot indeplaatsstelling. Het besluit is geformuleerd als een last: indien het bestuursorgaan niet binnen een in het besluit genoemde termijn de in het besluit genoemde maatregelen heeft genomen, zal het toezichthoudend bestuursorgaan die maatregelen nemen op kosten van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Vanaf het moment dat een dergelijk besluit met termijn en sanctie door het toezichthoudend bestuursorgaan is bekendgemaakt, is sprake van een juridische interventie, maar dat ontslaat bestuurders niet van de verplichting om in gesprek te blijven. In deze formele waarschuwingsfase mag verwacht worden dat het toezichthoudend bestuursorgaan zo nodig het bestuursorgaan met hulp en advies ondersteunt bij het binnen de gestelde termijn alsnog treffen van de noodzakelijke maatregelen. Indien de wettelijk gevorderde taak een omvangrijke resultaatverplichting betreft, waarbij het betrokken bestuursorgaan te weinig doet om binnen de wettelijke termijn dat resultaat te bereiken, kan het besluit betrekking hebben op deelstappen die nodig zijn voor het tijdig behalen van het wettelijk gevorderd resultaat. Zonodig kan het besluit verschillende termijnen bevatten voor het treffen van verschillende maatregelen. Vanaf het moment dat één van die termijnen is overschreden, is aan de last niet voldaan en stelt het toezichthoudend orgaan zich daadwerkelijk in de plaats. Het toezichthoudende bestuursorgaan treft verder zelf de maatregelen die nodig zijn om het gevorderde

resultaat te bereiken, uiteraard op kosten van de betreffende provincie of gemeente. Met de verschillende termijnen wordt tevens voorkomen dat een bestuursorgaan in het uiterste geval indeplaatsstelling kan ontlopen door iedere keer precies te doen wat in een besluit tot indeplaatsstelling wordt voorgeschreven en vervolgens weer stil zit, zodat een nieuw besluit tot indeplaatsstelling (met alle noodzakelijke voorbereiding) nodig is om verdere stappen af te dwingen.

Het betrokken bestuursorgaan van provincie of gemeente kan in deze fase tegen het besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook eventuele andere belanghebbenden kunnen tegen een dergelijk besluit beroep instellen. Het beroep moet worden ingesteld binnen zes weken na bekendmaking. In de meeste gevallen zal de feitelijke indeplaatsstelling nog niet hebben plaatsgevonden, omdat in veel gevallen een langere termijn dan zes weken zal zijn gesteld om de in het besluit tot indeplaatsstelling genoemde maatregelen te treffen. Het beroep schort het besluit tot indeplaatsstelling echter niet op, daartoe zal het betrokken bestuursorgaan of een andere belanghebbende een voorlopige voorziening moeten vragen.

6. Sanctie «indeplaatsstelling»

Indien de termijn is verstreken zal het toezichthoudend bestuursorgaan overgaan tot het feitelijk «in de plaats stellen». Dat wil zeggen dat alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit voeren, worden genomen door het toezichthoudend bestuursorgaan. Indien een bestuursorgaan naar de opvatting van het toezichthoudend bestuursorgaan in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat het bestuursorgaan de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren, kan het toezichthoudend bestuursorgaan het besluit nemen het besluit tot indeplaatsstelling in te trekken. Eventuele bezwaar- en beroepsprocedures die voortvloeien uit besluiten van het toezichthoudend bestuursorgaan als indeplaatsstellend bestuursorgaan zullen echter door het toezichthoudend bestuursorgaan zelf moeten worden afgehandeld.

8. Decentralisatie en rolverdeling

Met onderhavig voorstel van wet vinden er enkele verschuivingen plaats in de rolverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Deze verschuivingen moeten gezien worden tegen de achtergrond van de voorzieningen die de komende jaren getroffen worden met het oog op het versterken van de horizontale verantwoording van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders aan respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad. Indien de horizontale verantwoording ten aanzien van de wettelijk opgedragen taken adequaat is ingericht zijn provinciale staten en de raad als eerste aan zet om gedeputeerde staten en het college op te dragen hun wettelijke taak uit te voeren. De regering verwacht dat door deze versterking de noodzaak van intensief verticaal interbestuurlijk toezicht afneemt.

Het wetsvoorstel regelt enerzijds een decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten van het Rijk naar de provincies. In de gevallen waarin het Rijk met het interbestuurlijk toezicht op gemeenten belast blijft – ingeval de provincie geen taak en expertise heeft op een bepaald beleidsdomein –, wordt de provincie bij indeplaatsstelling vooraf geïnformeerd door de minister die het aangaat. Daarmee wordt de provincie meer dan thans gepositioneerd als het bestuursorgaan dat overzicht heeft op het totale functioneren van een gemeente en zonodig nadere acties kan nemen om het functioneren van een gemeente te versterken.

Binnen het Rijk zal de minister die het aangaat bevoegd worden om in de plaats te treden als een provincie haar taak verwaarloost. Onder de huidige Provinciewet berust die bevoegdheid bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In geval het interbestuurlijk toezicht op gemeenten niet bij de provincies wordt belegd, wordt dit toezicht eveneens uitgeoefend door de betrokken vakminister. Met deze wijziging kan de minister die het aangaat ondanks de vervallen toezichtbepalingen in de bijzondere wetten toch het nodige toezicht blijven uitoefenen, echter nu aan de hand van de bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt in het stelsel zijn coördinerende rol en moet daarom bij bepaalde beslissingen van de vakminister instemmen. Deze rol heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bijvoorbeeld reeds bij de voordracht aan de Kroon om een besluit te vernietigen. Een vakminister kan die voordracht niet doen zonder de medewerking van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook in het geval van de indeplaatsstelling op grond van het voorgestelde artikel 124a Gemeentewet heeft de vakminister de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig, als hij de rol overneemt van een provincie die zich niet in de plaats stelt van een gemeente die taken verwaarloost. Een dergelijke zware interventie vereist de betrokkenheid van de minister die verantwoordelijk is voor het stelsel van interbestuurlijke verhoudingen.

Daar waar een minister stelselverantwoordelijk is voor een bepaald beleidsdomein, zal niet door middel van toezicht informatie worden verkregen, maar door middel van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie. Het toezichtinstrument is daarvoor naar de mening van het kabinet niet het geëigende instrument.

9. De inhoud van het wetsvoorstel

De uitgangspunten voor het revitaliseren van het generieke toezicht zijn in het voorgaande uiteengezet. In deze paragraaf zullen de hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden toegelicht. Het is van belang daarbij steeds voor ogen te houden dat de toepassing van de beschreven interventie-instrumenten steeds in de bestuurlijke context moeten worden beschouwd, zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven.

9.1 Revitaliseren spontane vernietiging

De positionering van het instrument spontane vernietiging in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht verandert sterk. Spontane vernietiging wordt op grond van dit wetsvoorstel niet meer het laatste redmiddel indien andere specifieke instrumenten niet voldoen, zoals dat tot nu toe nog wel het geval is. Met de stelselwijziging zal spontane vernietiging in de regel het enige instrument zijn om besluiten of niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van decentrale bestuursorganen aan te tasten en hun rechtsgevolgen ongedaan te maken. Immers de andere (specifieke) instrumenten worden in beginsel afgeschaft. Dit is een breuk met het huidige stelsel van interbestuurlijk toezicht en de daarop gebaseerde toezichtpraktijk.

De criteria voor spontane vernietiging veranderen niet op grond van het voorliggende wetsvoorstel. Deze criteria zijn strijd met het recht en strijd met het algemeen belang. Evenmin wijzigt de bevoegdheid tot vernietigen. Een voordracht tot vernietiging wordt gedaan door of mede door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betekent dat de voordracht voor spontane vernietiging zal worden gedaan door de

verantwoordelijke vakminister, samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De gedachte dat vernietiging niet langer als ultimum remedium, in de zin van laatste redmiddel, moet worden gezien, vergt op zichzelf geen wetswijziging en zal met name worden toegelicht in het beleidskader schorsing en vernietiging.

Het is van groot belang dat de medeoverheden bij het nemen van hun besluiten reeds op de hoogte zijn van de condities waaronder vernietiging kan plaatsvinden.

Het geldende beleidskader schorsing en vernietiging is vooral toegespitst op de aanvullende rol van het generieke instrumentarium en dus moet ook in het beleidskader de overgang «van specifiek naar generiek» worden gemaakt.

De gewijzigde positionering van spontane vernietiging en schorsing vormt aanleiding voor een aantal praktische aanpassingen. Deze aanpassingen dienen er toe om stroperigheid in de procedures te voorkomen en deze sneller tot een einde te kunnen brengen.

- De Kroon krijgt de bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien indien er geen beleidsvrijheid bestaat voor het bestuursorgaan van de betrokken provincie of gemeente. In dat geval is dat bestuursorgaan ontslagen van de verplichting een nieuw besluit te nemen.
- De Kroon kan bij het schorsingsbesluit of het vernietigingsbesluit een voorlopige voorziening treffen, die in de plaats treedt van het geschorste of vernietigde besluit. Het voorlopige besluit geldt dan zolang schorsing duurt of zolang het betreffende provinciebestuur of gemeentebestuur na de vernietiging niet zelf een nieuw besluit heeft genomen. Een dergelijke voorziening is aangewezen, ingeval een besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst of vernietigd, maar de schorsing of de vernietiging van het besluit onwenselijke gevolgen heeft.
- De Kroon geeft een aanwijzing die opgevolgd moet worden door het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen. Indien het hieraan geen gevolg geeft, volgt indeplaatsstelling door het bestuursorgaan dat is belast met interbestuurlijk toezicht.

Om de rol van het provinciebestuur bij het interbestuurlijk toezicht op de gemeente te versterken is de opschortende werking van een mededeling van een vermeende strijd met het recht of algemeen belang van de provincie geïntroduceerd. Om het provinciebestuur de gelegenheid te bieden te onderzoeken of er werkelijk sprake is van een strijd met het recht of het algemeen belang kan het provinciebestuur de werking van het gewraakte besluit opschorten gedurende het onderzoek. De noodzaak om op te schorten moet zijn gelegen in het voorkomen van onomkeerbare gevolgen en schadelijke risico's (bijvoorbeeld financieel, milieu, gezondheid) en is niet bedoeld om alleen te vertragen. Opschorten is dus geen automatisme. Daarbij mag van het provinciebestuur verwacht worden dat prudent wordt omgegaan met deze bevoegdheid en dat er alles aan gedaan wordt om schadelijke gevolgen van een opschorting te beperken.

- Indien het provinciebestuur aan de betrokken minister de mededeling doet dat een besluit van het gemeentebestuur in aanmerking komt voor vernietiging, heeft deze mededeling tot gevolg dat het betreffende besluit niet of niet verder wordt uitgevoerd, overeenkomstig de opschortende werking die in artikel 273 van de Gemeentewet aan een dergelijke mededeling van de burgemeester is toegekend. De mededeling heeft alleen opschortende werking als deze geschiedt binnen tien dagen nadat het provinciebestuur van het besluit kennis heeft genomen. Na de periode van tien dagen blijft de bevoegdheid bestaan om aan de minister een mededeling te doen, maar dan heeft

- die mededeling geen opschortende werking meer. De Kroon kan dan nog steeds schorsen en vernietigen.
- Indien het provinciebestuur tijd nodig heeft om te onderzoeken of een in medebewind genomen besluit van het gemeentebestuur in strijd met het recht is, kan, indien de gevolgen van het betreffende besluit onomkeerbaar of schadelijk zijn, het provinciebestuur de uitvoering van dat besluit (ten hoogste) tien dagen opschorten, alvorens de mededeling aan de betrokken minister te doen.

De rol van het provinciebestuur bij het interbestuurlijk toezicht ziet met name op de uitvoering door het gemeentebestuur van in medebewind gegeven taken. Indien in dat kader aanleiding bestaat voor vernietiging van een besluit van het gemeentebestuur, zal dat doorgaans een vernietiging zijn wegens strijd met het recht. In een herijkt beleidskader schorsen en vernietigen zal worden beschreven in welke gevallen de Kroon zal overgaan tot vernietiging van een besluit. Zo zal niet vernietigd worden als het om bagatellen gaat, of als slechts sprake is van schending van vormvoorschriften of van herstelbare verzuimen. Het provinciebestuur zal uit het beleidskader kunnen afleiden of het zinvol is om een besluit van het gemeentebestuur bij de minister aan te melden voor vernietiging. Indien de minister besluit het gewraakte besluit niet voor vernietiging te zullen voordragen aan de Kroon, zal dit onderbouwd moeten worden. Immers het provinciebestuur heeft niet zonder reden in een eigen professionele afweging geoordeeld dat een besluit wel voor vernietiging in aanmerking komt. In de normale bestuurlijke omgang is het regel dat de minister en het provinciebestuur zullen overleggen indien een verschil van inzicht dreigt te ontstaan over het al of niet vernietigen van een besluit. Door het IPO is voorgesteld om vast te leggen dat de minister in beginsel het oordeel van het provinciebestuur volgt bij een besluit in strijd met het recht en om als sequel voor het provinciebestuur in afwijking van artikel 281a, tweede lid, Gemeentewet, een voorziening te treffen op grond waarvan het provinciebestuur beroep kan instellen tegen de weigering van de minister om de vernietiging te bevorderen of tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Naar het oordeel van het kabinet zou het binden van de Kroon aan het oordeel van het provinciebestuur in strijd komen met artikel 132, vierde lid, van de Grondwet. Dit oordeel wordt bevestigd in de ten behoeve van het beraad met het IPO en de VNG opgestelde Juridische verkenning van prof. mr. S.E. Zijlstra.¹ Dat laat onverlet dat, gelet op de beoogde positie van het provinciebestuur in het interbestuurlijk toezicht, het oordeel van het provinciebestuur bijzonder zwaar weegt. De Kroon zal altijd zelfstandig dienen te onderzoeken of het te vernietigen besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Zowel het provinciebestuur als de Kroon zullen bij hun beoordeling het beleidskader als beoordelingskader hanteren.

Aangezien het niet mogelijk is de Kroon te verplichten het oordeel van het provinciebestuur te volgen, bestaat er naar het oordeel van het kabinet evenmin aanleiding om het provinciebestuur een rechtsmiddel te geven als de Kroon tot een ander oordeel komt dan het provinciebestuur en niet tot vernietiging overgaat. Een dergelijk beroepsrecht zou betekenen dat de Kroon voor de rechter verantwoording zou moeten afleggen voor de omstandigheid dat de Kroon een andere afweging maakt dan het provinciebestuur. Naar het oordeel van het kabinet is een rechterlijke toetsing niet zinvol nu het inherent is aan de beleidsvrijheid die de Kroon bij de uitoefening van de vernietigingsbevoegdheid heeft om niet tot vernietiging over te gaan.

¹ S. E. Zijlstra, S. A. J. Munneke, A. J. Schilder, Juridische verkenning Revitaliseren Interbestuurlijk Toezicht, juni 2009, bijgevoegd als bijlage bij deze memorie (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer).

Naast dit principiële punt bestaan ten overvloede nog drie andere gronden die in de weg staan aan de invoering van een dergelijk beroepsrecht. De eerste grond hiervoor is dat bij geschillen tussen overheden onderling waarbij geen andere partijen betrokken zijn (de zogenaamde

zuivere bestuursgeschillen), beslechting door rechterlijke tussenkomst niet de voorkeur verdient. Dit uitgangspunt, dat door eerdere kabinetten is verwoord in het kabinetsstandpunt Juridisering van het openbaar bestuur¹ en de Notitie over alternatieve beslechting van bestuursgeschillen², geldt naar de mening van het kabinet nog onverkort. Nu bij de weigering om een besluit van het gemeentebestuur te vernietigen alleen beroep voor het provinciebestuur zou moeten worden opengesteld, sprake is van een zuiver bestuursgeschil, zou naar het oordeel van het kabinet een verschil van inzicht tussen de vakminister en het provinciebestuur op een andere wijze moeten worden opgelost dan door het openstellen van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Voor een vernietigingsbesluit is dat anders, omdat bij dat besluit ook de geadresseerde van het vernietigde besluit rechtstreeks is betrokken.

Een tweede grond om de door het IPO voorgestelde beroepsprocedure niet in te voeren is dat de bevoegdheid van de Kroon om te vernietigen door de Grondwet niet is beperkt en de Grondwet noch de Gemeentewet aan de Kroon een verplichting oplegt om te vernietigen, een beroep niet snel kans van slagen heeft. De eerder genoemde Juridische verkenning wijst op de mogelijkheid dat de Kroon zichzelf bij beleidsregel die verplichting heeft opgelegd, waardoor de rechter meer dan marginaal zou kunnen toetsten en zou kunnen oordelen dat de Kroon, gelet op zijn eigen beleidsregels, tot vernietiging had moeten overgaan. Het gaat dan echter primair om de vraag of de Kroon voldoende heeft gemotiveerd dat sprake was van een omstandigheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan van de beleidsregel is afgeweken. Een negatief antwoord op die vraag leidt niet automatisch tot vernietiging. Een laatste grond is dat een beroepsprocedure als door het IPO beoogd, gecompliceerd is. In die procedure is het object van geschil de beslissing om een besluit van het gemeentebestuur niet te vernietigen. Het eventueel te vernietigen besluit is niet het object van het geschil. De rechter kan slechts de beslissing om niet te vernietigen (artikel 8:72, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht), maar zal gelet op de beleidsvrijheid van de Kroon, niet op grond van artikel 8:72, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht in de zaak kunnen voorzien en zelf de door het provinciebestuur beoogde vernietiging uitspreken. Er kan dus sprake zijn van een lange procedure, waarbij een regeling noodzakelijk is voor de status van het eventueel te vernietigen besluit van het gemeentebestuur. Moeten opschortingen en schorsingen hangende beroep worden verlengd? In beginsel heeft al bezwaar en beroep tegen dat besluit opengestaan (artikel 10:38 Algemene wet bestuursrecht) en het is de vraag hoelang de geadresseerde van dat besluit rekening moet houden met een mogelijke vernietiging van dat besluit. Daarnaast dient te worden gewezen op artikel 10:40 van de Algemene wet bestuursrecht. In dat artikel is bepaald dat niet kan worden vernietigd nadat een schorsing is beëindigd. Een schorsing eindigt als de minister de termijn van de schorsing voorbij laat gaan zonder te vernietigen. In dat geval kan er niet meer vernietigd worden en zou het provinciebestuur in zijn beroep niet-ontvankelijk zijn wegens gebrek aan belang.

9.2. Revitaliseren van »indeplaatsstelling» bij taakverwaarlozing

Het «in de plaats stellen» in het generieke toezicht wordt in beginsel het enige interbestuurlijke toezicht ingeval het provinciebestuur of het gemeentebestuur de taken in medebewind niet of niet naar behoren uitvoert.

Dit is een breuk met het verleden. Het instrument «in de plaats stellen» is met onderhavige wet gerevitaliseerd, herijkt en verduidelijkt. Met dit instrument wordt het in vrijwel alle gevallen mogelijk om bij in medebewind gevorderde taken in de plaats te treden. Uitgangspunt blijft echter dat indeplaatsstelling pas wordt toegepast als het bestuurlijke

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1, p. 7.

² Kamerstukken III 1999/2000, 27 286, nr. 1, p. 2.

voortraject (de interventieladder) niet tot het gewenste effect heeft geleid. In hoofdlijnen zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

- Indeplaatsstelling door bestuursorganen van dezelfde bestuurslaag vervalt (par. 9.2.1).
- De toepasbaarheid wordt vergroot voor alle in medebewind gegeven beslissingen, handelingen en resultaatverplichtingen (par. 9.2.2).
- Het voornemen tot indeplaatsstelling wordt gepubliceerd (par. 9.2.3).
- Het besluit tot indeplaatsstelling stelt een termijn waarin het bestuursorgaan zelf kan voorzien in de gevorderde taak, voordat de sanctie volgt van indeplaatsstelling (par. 9.2.4).
- In een bijlage bij de Gemeentewet worden de wetten opgenomen ten aanzien waarvan niet de provincie, maar de vakminister toezichhouder is (par. 9.2.5).
- In de plaats stellen vindt plaats door de vakminister indien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning niet willen optreden bij niet of niet naar behoren uitvoeren van medebewindstaken door gemeenten (par. 9.2.6).

9.2.1 Indeplaatsstelling door bestuursorganen van dezelfde bestuurslaag vervalt

De huidige artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet bevatten bepalingen over indeplaatsstelling binnen de provincie of gemeente. Deze bepalingen zien zowel op taakverwaarlozing door provinciale staten of de raad als op taakverwaarlozing door bestuurscommissies. In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Oosting¹ is het voornemen aangekondigd om bij taakverwaarlozing door provinciale staten of de raad niet langer te voorzien in de bevoegdheid tot indeplaatsstelling door een ander bestuursorgaan van de provincie of gemeente. Tegen deze achtergrond wordt in artikel 120 Provinciewet de bevoegdheid geschrapt van gedeputeerde staten om in de plaats te treden van provinciale staten ingeval provinciale staten hun taak verwaarlozen. In artikel 123 Gemeentewet wordt een vergelijkbare bevoegdheid van het college geschrapt. Derhalve wordt voorgesteld te regelen dat bij taakverwaarlozing door de gemeenteraad gedeputeerde staten in de plaats kunnen treden. Bij taakverwaarlozing door provinciale staten kan de verantwoordelijke minister in de plaats stellen. Van dit in de plaats stellen kan alleen sprake zijn in geval van medebewind. De autonome positie van gemeenten en provincies is hier derhalve niet in het geding.

Door de VNG is de vraag gesteld of een dergelijk in de plaats stellen door gedeputeerde staten respectievelijk de verantwoordelijke minister geoorloofd is, gelet op de democratische legitimatie van provinciale staten onderscheidenlijk de raad. Ten behoeve van het beraad met de VNG en het IPO is prof. mr. S.E. Zijlstra van de Vrije Universiteit gevraagd om een juridische verkenning over deze vraag². Deze juridische verkenning concludeert dat geen bezwaar bestaat tegen indeplaatsstelling door een orgaan van een andere bestuurslaag bij een objectief vast te stellen verwaarlozing van een aan provinciale staten of de gemeenteraad opgedragen taak.

De juridische verkenning maakt echter een voorbehoud voor gevallen waarbij de taakverwaarlozing niet objectief vast te stellen is. Kortweg komt het voorbehoud neer op het uitgangspunt dat een verschil van inzicht over de wijze waarop provinciale staten of de gemeenteraad hun beleidsvrijheid hebben gebruikt, geen grond kan vormen voor de vaststelling dat sprake is van taakverwaarlozing en dus geen grond vormt voor indeplaatsstelling.

Het kabinet deelt genoemd uitgangspunt. Het uitgangspunt is van toepassing op het interbestuurlijk toezicht op alle bestuursorganen van provincie en gemeente, niet alleen bij provinciale staten of de gemeenteraad. Wanneer sprake is van beleidsvrijheid, zal niet snel sprake kunnen

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 9.

² S.E. Zijlstra, S.A.J. Munneke, A.J. Schilder, Juridische verkenning Revitaliseren Interbestuurlijk Toezicht, juni 2009, bijgevoegd als bijlage bij deze memorie.

zijn van het «niet naar behoren» uitvoeren van de wettelijk opgedragen taak, en zal er op grond van artikel 121 Provinciewet of artikel 124 Gemeentewet geen sprake zijn van taakverwaarlozing. Alleen als concrete, wettelijk voorgeschreven onderdelen ontbreken, kan dat – net als bij taakverwaarlozing door andere organen van provincie of gemeente – aanleiding zijn voor indeplaatsstelling. In het geval die beleidsvrijheid niet wordt gebruikt, omdat provinciale staten of de raad helemaal geen besluit nemen, is eveneens sprake van objectief vast te stellen taakverwaarlozing. In die gevallen acht het kabinet indeplaatsstelling aanvaardbaar, aangezien door de taakverwaarlozing de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak in het geding is. Daar komt bij dat provinciale staten of de gemeenteraad voorafgaand aan de indeplaatsstelling in de bestuurlijke fase in de gelegenheid zijn om alsnog hun verantwoordelijkheid te nemen. Indien een besluit tot indeplaatsstelling wordt genomen wegens het ontbreken van wettelijke voorschriften of bij het niet nemen van een besluit van provinciale staten of de gemeenteraad dan gaat het toezicht-houdend bestuursorgaan niet verder dan strikt noodzakelijk om zorg te dragen dat wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen. Bijvoorbeeld in het geval een gemeenteraad een bestemmingsplan niet vaststelt of voorgeschreven onderdelen achterwege laat, dan kunnen gedeputeerde staten het vigerende bestemmingsplan (opnieuw) vaststellen, waarbij zij het bestemmingsplan in overeenstemming brengen met hetgeen wettelijk vereist is (het bestemmingsplan moet ingepast worden in vigerend rijksbeleid (Nota Ruimte) en provinciale kaders). De onderdelen van het bestemmingsplan waarbij de gemeenteraad beleidsvrijheid heeft, worden niet gewijzigd dan wel zo terughoudend mogelijk ingevuld.

Het zal echter niet altijd kunnen worden vermeden dat het toezicht-houdend bestuursorgaan de beleidsvrijheid invult die de wetgever aan provinciale staten of de raad heeft toegekend. Een door het indeplaats-stellend bestuursorgaan genomen besluit dient immers alle onderdelen te bevatten die wettelijk zijn voorgeschreven en die noodzakelijk zijn om het besluit de werking te geven die de wetgever heeft bedoeld. Indien blijkt dat sprake is van taakverwaarlozing, staat het de toezichthouder vrij alle benodigde besluiten te nemen en handelingen te verrichten om het wettelijk beoogde resultaat tot stand te brengen.

Omdat indeplaatsstelling bij een algemeen vertegenwoordigend orgaan een zwaardere ingreep is dan indeplaatsstelling bij andere bestuursorganen, zullen gedeputeerde staten onderscheidenlijk de minister provinciale staten onderscheidenlijk de Tweede Kamer een afschrift sturen van het besluit tot indeplaatsstelling en hen nader schriftelijk informeren over de ontwikkelingen, de voortgang en de afronding van de indeplaatsstelling bij de gemeenteraad of provinciale staten.

9.2.2 De toepasbaarheid wordt vergroot voor alle in medebewind gegeven beslissingen, handelingen en resultaatverplichtingen

In de huidige Provinciewet en Gemeentewet wordt gesproken over «beslissingen», die worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet. Deze aanduiding blijkt niet toereikend indien het generieke instrumentarium ook toepasbaar moet zijn in de gevallen waarin bij wet een specifieke vorm van toezicht is opgenomen. De in bijzondere wetten opgedragen taak kan zijn geformuleerd in de vorm van een te verrichten handeling, maar ook komt het voor dat de wettelijke opdracht is omschreven als een te bereiken *resultaat*. Een voorbeeld van dat laatste zijn regels over de huisvesting van scholen in de artikelen 76b en volgende van de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze regels bevatten een zorgplicht van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders voor de voorzieningen in de huisvesting van de gemeentelijke

en van andere dan de gemeentelijke scholen op het grondgebied van de gemeente. Een ander voorbeeld is artikel 60b, eerste lid, van de huidige Huisvestingswet, waarin het college van burgemeester en wethouders wordt opgedragen te voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Het college is vrij in de wijze van huisvesten, door huur, koop of onderbrengen in woningen die eigendom zijn van de gemeente. In een stelsel waarin de generieke instrumenten in beginsel de enige instrumenten zijn waarmee het «in gebreke blijven» van artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, Grondwet kan worden geadresseerd, zullen die instrumenten een voorziening moeten bevatten voor bij of krachtens de wet gevorderd bestuur als bedoeld in artikel 124, tweede lid, Grondwet, voor zover dat bestuur bestaat uit feitelijk handelen of een te bereiken resultaat (regeling is naar zijn aard geen feitelijk handelen). De voorgestelde artikelen 121, eerste lid, Provinciewet en 124, eerste lid, Gemeentewet voorzien hierin.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de commissie Oosting aangegeven dat ook het *nalaten van feitelijk handelen* dat de wet vordert of het *onvolledig feitelijk handelen* in aanmerking moet komen voor toezichtinterventie.¹ In de kern betekent dit dat alle in medebewind gevorderde rechtshandelingen, zoals beschikkingen (vergunningen en handhavingsbesluiten), besluiten van algemene strekking (plannen) en feitelijke handelingen in aanmerking moeten komen voor toezichtinterventie door een toezichthoudend bestuursorgaan. Toezichtinterventies moeten, anders geformuleerd, mogelijk zijn bij alle gevorderde beslissingen, handelingen en resultaatverplichtingen die niet of niet naar behoren worden uitgevoerd. Indien de wet niet duidelijk omschrijft wat en volgens welke criteria in medebewind van een bestuursorgaan verwacht wordt, zal het niet mogelijk zijn om «in de plaats te treden». De wetgever zal in dit soort gevallen, indien interbestuurlijk toezicht gewenst is, in de wet de doelstellingen, resultaatverplichtingen en criteria zodanig moeten formuleren dat objectief is vast te stellen dat een taak niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd.

Van het bestuursorgaan dat intervenueert, wordt verwacht dat het zal identificeren welk resultaat de wet vordert. Het indeplaatsstellend bestuursorgaan heeft daarbij alle bevoegdheden die het taakverwaarlozend bestuursorgaan heeft om de taak te vervullen, inclusief bevoegdheden uit andere wetten of privaatrechtelijke bevoegdheden. In complexe situaties met een omvangrijk resultaat (bijvoorbeeld het bouwen van een school) is het nodig in het bestuurlijke voortraject vast te leggen welke tussenstappen nodig zijn, zodat tijdig in de plaats kan worden getreden, indien deze tussenstappen niet of niet naar behoren worden gerealiseerd. Indien immers gewacht wordt met het treffen van maatregelen totdat de wettelijke termijn is verstreken waarbinnen de school uit het voorbeeld beschikbaar moet zijn, is die school niet beschikbaar aan het begin van een schooljaar. Beoogd wordt in situaties waarbij de wet binnen een bepaalde termijn een resultaat vordert, reeds in de plaats te kunnen treden, indien vast staat dat het provinciebestuur of het gemeentebestuur redelijkerwijs niet meer binnen de gestelde termijn het wettelijk gevorderde resultaat zullen realiseren en desondanks onvoldoende maatregelen nemen de gevolgen hiervan te beperken. Met deze bepaling wordt voorkomen dat een taakverwaarlozing onnodig lang gevolgen heeft voor de degenen ten behoeve van wie de wetgever de verwaarloosde taak aan het bestuur had opgedragen. Het is niet de bedoeling dat een enkele vertraging grondslag biedt voor indeplaatsstelling als die vertraging niet het gevolg is van stilzitten van het bestuursorgaan aan wie de wettelijke taak is opgedragen, maar bijvoorbeeld van tegenslag in het proces en het betreffende bestuursorgaan zijn uiterste best doet om verdere vertraging

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 8.

te voorkomen. In die gevallen zou een indeplaatsstelling zelf leiden tot extra vertraging.

9.2.3 Publiceren van het voornemen tot indeplaatsstelling

Het heeft de voorkeur dat een bestuursorgaan uiteindelijk zelf beslist om taken en besluiten weer naar behoren uit te voeren. Zoals eerder beschreven bij de interventieladder zal voorafgaand aan een indeplaatsstelling, in een aankondiging, de bestuurlijke druk op een bestuursorgaan zodanig worden opgevoerd, dat verwacht mag worden dat het alsnog overgaat tot uitvoering van de wettelijke taak. Deze druk bestaat onder meer uit het openbaar maken van de aangekondigde juridische interventie en het actief informeren van provinciale staten of de gemeenteraad. Als het bestuurlijk overleg, met de opgevoerde bestuurlijke druk, niet leidt tot het beëindigen van de taakverwaarlozing, volgt zonder uitstel het besluit tot indeplaatsstelling.

9.2.4 Besluit tot indeplaatsstelling met een termijn waarin het bestuursorgaan zelf kan voorzien in de gevorderde taak, waarna de sanctie volgt van indeplaatsstelling

De huidige Provinciewet en de Gemeentewet gaan ervan uit dat, behoudens in spoedeisende gevallen, voorafgaand het besluit tot indeplaatsstelling de gelegenheid wordt geboden aan het taakverwaarlozend bestuursorgaan om alsnog de wettelijk gevorderde taak uit te voeren.

In de huidige wet is het bieden van die gelegenheid «slechts» een onderdeel van het bestuurlijk overleg, voorafgaand aan de indeplaatsstelling. Voorgesteld wordt echter om de indeplaatsstelling vormt te geven als een sanctie op het geen gevolg geven aan de gelegenheid alsnog de wettelijk gevorderde taak uit te voeren. Een bestuursorgaan dat in de plaats wil treden zal dus na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet met een formeel besluit de indeplaatsstelling aanzeggen en hierbij een termijn opnemen waarbinnen de wettelijk gevorderde taak moet zijn uitgevoerd. Na het verstrijken van de termijn is het toezicht houdend bestuursorgaan bevoegd tot indeplaatsstelling, indien de wettelijk gevorderde taak niet overeenkomstig het besluit tot indeplaatsstelling is uitgevoerd.

Voordeel van deze procedure is dat er één beroepsmogelijkheid is, nl. tegen het aanzeggingsbesluit. De mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de beslissing die volgt uit de resultaatverplichting die de sectorwet vordert, wordt uitgesloten voor het bestuursorgaan dat zijn taak verwaarloost.

Een en ander laat onverlet dat aan het interventiebesluit een bestuurlijk traject voorafgaat, waarbij het toezichthoudend bestuursorgaan met overleg tracht het bestuursorgaan dat zijn taak verwaarloost ertoe te brengen alsnog zijn uit de wet voortvloeiende plichten te vervullen. In spoedeisende situaties zal de wet er in voorzien dat zonder termijnstelling in de plaats kan worden getreden. In alle gevallen gaat dit zoveel mogelijk gepaard met bestuurlijk vooroverleg.

Een interventiebesluit zal in ieder geval de volgende informatie bevatten:

- Bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het indeplaatsstellend bestuursorgaan.
- Het bestuursorgaan waarvoor in de plaats wordt getreden.
- De wettelijke taak die is verwaarloosd, het maatschappelijke resultaat dat moet worden bereikt, met in materiële zin en in grote lijnen de concrete gevolgen.
- Omschrijving van het met de uitvoering van de wettelijke taak te bereiken resultaat.

- Informatieverstrekking over de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.
- Verantwoording over het bestuurlijke voortraject, horen van direct belanghebbenden en overlegbereidheid gedurende de termijn van waarschuwing.
- De termijn waarbinnen het bestuursorgaan de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om indeplaatsstelling te voorkomen.
- De wijze waarop de interventie wordt beëindigd.
- De kosten ten laste van de gemeente of provincie.
- De wijze waarop de openbaarmaking plaats zal vinden en welke bestuursorganen over dit besluit worden geïnformeerd.
- Een beroepsclausule.

9.2.5 Bijlage bij de Gemeentewet met wetten ten aanzien waarvan niet de provincie, maar de vakminister toezichthouder is

Het toezicht op gemeenten zal in de nieuwe situatie uitgaande van het nabijheidsbeginsel bij de provincie liggen. Uitzondering hierop vormen de wetten die door de gemeenten worden uitgevorderd, maar waarbij de provincie zelf geen taken vervult en geen expertise heeft. Voor deze situaties zal in een bijlage bij de Gemeentewet worden bepaald voor welke wetten de vakminister het toezicht uitoefent. Het toezicht op het provinciebestuur komt – anders dan onder de huidige Provinciewet – te liggen bij de minister die het aangaat.

Om de rol van het provinciebestuur als meest nabije toezichthouder op gemeenten vorm te geven is het wenselijk dat de vakminister het provinciebestuur vooraf informeert over een voornemen tot indeplaatsstelling. Immers het provinciebestuur heeft zicht op andere lopende bestuurlijke en juridische interventies in een gemeente en kan bij het voornemen van een vakminister om in de plaats te treden adviseren over de samenloop met die interventies.

9.2.6 Indeplaatsstelling door minister indien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning niet willen optreden bij niet of niet naar behoren uitvoeren van medebewindstaken door gemeenten

Op grond van het huidige artikel 121 van de huidige Provinciewet is het niet mogelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de plaats treedt van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning, indien deze organen hun taak op grond van artikel 124 van de Gemeentewet zouden verwaarlozen. Bij de parlementaire behandeling van de Provinciewet en de Gemeentewet zijn de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet zodanig gewijzigd, dat zij alleen betrekking hebben op medebewind. Dit heeft geleid tot de formulering «een andere dan deze wet» (zie paragraaf 6.2 van deze memorie). Naar de letterlijke tekst van artikel 121 Provinciewet is de Gemeentewet een andere wet dan de Provinciewet en zou indeplaatsstelling mogelijk zijn als het provinciebestuur geen toepassing geeft aan artikel 124 Gemeentewet. Aangezien bij de parlementaire behandeling de Gemeentewet is aangemerkt als een organieke wet en niet als een medebewindswet, en de indeplaatsstellingsbevoegdheid uitdrukkelijk is beperkt tot medebewind, is de interpretatie van artikel 121 Provinciewet dat deze niet van toepassing is bij een taakverwaarlozing door het provinciebestuur, bestaande uit het niet in de plaats stellen op grond van de Gemeentewet.

Dat betekent dat op grond van de huidige Provinciewet het Rijk niet kan ingrijpen als het provinciebestuur verzuimd in te grijpen. In de kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport van de commissie Oosting is aangegeven dat het kabinet het generieke instrumentarium op dit punt

onvoldoende acht. Het kabinet kondigde aan de bevoegdheid te creëren voor vakministers om, indien gedeputeerde staten ten onrechte een taak die de gemeente verwaarloost niet zou oppakken, die bevoegdheid over te nemen indien het algemeen belang daarom vraagt.¹

In het bestuursakkoord Rijk–provincies 2008–2011 van 4 juni 2008 wordt erkend dat het onder zeer uitzonderlijke omstandigheden noodzakelijk kan zijn dat, als een provincie nalaat in te grijpen, en de vakminister van oordeel is dat dit uit oogpunt van algemeen belang toch gewenst is, de bevoegdheid tot overnemen van de taak overgaat op de vakminister.² In geval de vakminister bij taakverwaarlozing door een gemeente ingrijpt, doet hij dat dus niet omdat hij daartoe in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de provincies toe bevoegd is, maar omdat het algemeen belang vergt dat de aan de gemeente opgedragen taak wordt uitgevoerd. Dit is een nieuwe procedure die in het voorgestelde artikel 124a, eerste lid, van de Gemeentewet is opgenomen. De bevoegdheid van de vakminister is daarmee beperkter dan de bevoegdheid op grond van artikel 121 Provinciewet. Omdat het hier een uitzonderlijke situatie betreft wordt het besluit tot indeplaatsstelling genomen in overeenstemming met de minister van BZK. De uitleg van artikel 121 van de Provinciewet zoals die in de parlementaire geschiedenis van de Provinciewet en de Gemeentewet tot stand is gekomen, blijft ongewijzigd.

10. Verhouding tot andere wetgeving en specifieke toezichtbepalingen die gehandhaafd blijven.

Het gehele interbestuurlijke toezicht wordt geconcentreerd in de Gemeentewet en Provinciewet. Het kabinet heeft in de kabinetsreactie overeenkomstig het advies van de commissie Oosting een aantal uitzonderingen genoemd waarbij het interbestuurlijk toezicht in sectorwetgeving gerechtvaardigd is voor zover het generiek instrumentarium ontoereikend is:

Indien functioneel bestuur moet worden ingepast in algemeen beleid, is een daarop gericht specifiek toezichtarrangement acceptabel. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan het toezicht op de waterschappen. Ook in de situatie van uitvoeringsverflechting – met als bijvoorbeeld de veiligheidsregio's – is een specifiek instrument gerechtvaardigd voor zover het generiek instrumentarium ontoereikend is.

Voor zover in bijzondere wetten bepalingen over interbestuurlijk toezicht gehandhaafd blijven, zullen deze bepalingen worden toegepast in plaats van de bepalingen in de Provinciewet of de Gemeentewet. De verhouding tussen de bijzondere wet enerzijds en de Provinciewet of de Gemeentewet anderzijds is na invoering van onderhavig voorstel van wet niet anders dan nu, zij het dat er veel minder bijzondere wetten zullen zijn die bepalingen over interbestuurlijk toezicht bevatten.

In de Beleidsvisie Binnenlands Bestuur in Europa³ is aangekondigd dat de regering een wetsvoorstel indient dat ten doel heeft een instrumentarium te creëren om – in het uiterste geval – vanuit het Rijk naleving van EU-regelgeving door medeoverheden te borgen. Dit wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten is najaar 2009 aan de Tweede Kamer⁴ aangeboden en is een uitwerking van het kabinetstandpunt De Europese dimensie van toezicht.⁵ De bijzondere aanwijzing, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, is een nieuw generiek instrument dat er voor moet zorgen dat de Europeesrechtelijke verplichtingen door een medeoverheid worden nageleefd. Dit instrument zal ten aanzien van het provinciebestuur en het gemeentebestuur echter alleen worden toegepast indien de toezichtbepalingen in de Gemeentewet of Provinciewet niet toereikend zijn.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61

² Bestuursakkoord Rijk–provincies 2008–2011, 4 juni 2008, p. 8, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 44.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 4.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 157, nrs. 1–3.

⁵ Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 138.

11. Aanpassen interbestuurlijk toezicht in bijzondere wetten

De bijzondere wetten waarin bepalingen over interbestuurlijk toezicht zijn opgenomen, zijn in twee fases doorgelicht. De eerste doorlichting maakte deel uit van het werk van de commissie Oosting. In de bijlage bij de kabinetsreactie is opgenomen op welke wijze deze doorlichting in de bijzondere wetten wordt verwerkt. Voor zover hieraan in onderhavig voorstel van wet uitvoering wordt gegeven, worden de wijzigingen toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting. Met betrekking tot de overige in de kabinetsreactie genoemde wetten wordt het volgende opgemerkt.

De in de bijlage van de kabinetsreactie opgenomen bepalingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) komen met de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te vervallen. In onderhavig wetsvoorstel is daarom geen aanpassing van de Wro voorzien.

De Huisvestingswet zal op korte termijn worden vervangen door een nieuwe wet¹. De nieuwe Huisvestingswet zal geen bepalingen bevatten met betrekking tot interbestuurlijk toezicht, behoudens een overgangsbe-
paling, die met de artikelen 3.1 en 3.2 van onderhavig voorstel van wet komt te vervallen.

De Drank- en Horecawet wordt overeenkomstig de kabinetsreactie aangepast in het kader van een bredere aanpassing. Het betreffende voorstel van wet is de Tweede Kamer aangeboden op 18 juli 2009 aangeboden.² Overeenkomstig de kabinetsreactie is de Drank- en Horecawet opgenomen in de voorgestelde bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet.

De Wet werk en bijstand wordt overeenkomstig de kabinetsreactie aangepast in een zelfstandig wetgevingstraject waarin het interbestuurlijk toezicht in de wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt te vervallen. Bij deze wet wordt op het nabijheidsbeginsel een uitzondering gemaakt, nu de provincies in het sociale zekerheidsstelsel geen taak hebben. De Wet werk en bijstand is daarom opgenomen in de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet die onderdeel uitmaakt van onderhavig voorstel van wet. Ook de overige wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn vooruitlopend op het wetsvoorstel betreffende de verwerking van de tweede doorlichting reeds opgenomen in deze bijlage, nu het wetsvoorstel betreffende de aanpassing van de wetten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar verwachting ongeveer gelijktijdig met onderhavig voorstel van wet aanhangig wordt gemaakt.

Overeenkomstig de bijlage bij de kabinetsreactie is de Archiefwet 1995 thans niet bij de aanpassing betrokken. De herziening van wet- en regelgeving binnen het kader van de Archiefwet maakt deel uit van het programma Informatie op Orde. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de aanpassing van de Archiefwet 1995 betreffende het interbestuurlijk toezicht in samenhang met andere wijzigingen in verband met dat programma in 2010 in een separaat wetsvoorstel zou worden opgenomen. Aangezien bedoeld wetsvoorstel niet in 2010 zal worden ingediend, worden voorstellen tot wijziging van de bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht in de Archiefwet 1995 in onderhavig voorstel van wet opgenomen met de hiervoor aangekondigde nota van wijziging met aanpassingen van wetten met bepalingen over interbestuurlijk toezicht.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 271, nrs. 1–3.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 022, nrs. 1–3.

12. Informatievoorziening

Het kabinetsbeleid is, zoals eerder aangehaald, er op gericht om een verschuiving aan te brengen van specifieke naar generieke arrangementen. Dat heeft ook gevolgen voor de informatiestromen die in verband met het houden van toezicht noodzakelijk zijn. De verwachting is dat de reeds bestaande informatiestromen met het afschaffen van het specifieke toezicht niet zullen toenemen. Momenteel wordt een nulmeting uitgevoerd naar de huidige interbestuurlijke toezichtlasten. Op basis van deze nulmeting kan in de toekomst worden vastgesteld of de verschuiving van specifiek naar generiek interbestuurlijk toezicht daadwerkelijk tot minder lasten heeft geleid.

In de artikelen 116 Provinciewet en 118 Gemeentewet is bepaald dat, indien in een incidenteel geval een minister of het provinciebestuur behoefte heeft aan informatie van een gemeente, het gemeentebestuur desgevraagd de informatie dient te verstrekken. Datzelfde geldt voor het geval een minister informatie nodig heeft van een provincie. De minister of het provinciebestuur heeft echter ook behoefte aan structureel, met vooraf bepaalde regelmaat en omvang, opvragen van gegevens. Dit wordt wel aangeduid met het systematisch verstrekken van gegevens. Voor het kunnen opvragen van deze informatie wordt met de voorgestelde artikelen 121f Provinciewet en 124h Gemeentewet daarvoor de mogelijkheid gecreëerd. Deze bepalingen dienen ertoe om een drempel op te werpen tegen het ongebreideld opvragen van gegevens, mede gelet op de artikelen 117 Provinciewet en 119 en 120 Gemeentewet. Het Rijk werkt gezamenlijk met alle belanghebbenden aan een kader waarin de criteria en spelregels voor deze interbestuurlijke gegevensverplichting en -stroom zijn uitgewerkt. De uitgangspunten van het kabinetsstandpunt, zoals eerder verwoord, zijnde interbestuurlijke lastenverlichting en versobering van het toezicht staan daarbij centraal. Daarbij past dat zoveel als mogelijk gebruik zal worden gemaakt van de gegevens die gemeenten in het kader van hun horizontale verantwoording voor eenieder toegankelijk maken.

13. Financiële gevolgen voor decentrale overheden

In het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht komt het toezicht op gemeenten bij de provincies te liggen, tenzij de provincies geen taak en expertise hebben op een bepaald beleidsdomein. Op dit moment is nog niet inzichtelijk wat de financiële gevolgen van de overgang van taken van het Rijk naar provincies zijn. Een dergelijke overgang wordt thans slechts voorzien op het terrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De VROM-Inspectie en het IPO hebben eind 2009 op basis van een Plan van Aanpak een gezamenlijk traject opgezet met personele inzet van beide kanten om de provincies zo goed mogelijk in staat te stellen het interbestuurlijk toezicht op gemeenten over te nemen. Het Plan van Aanpak bevat de te nemen stappen die de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het IPO het vertrouwen geven dat op 1 januari 2012 het interbestuurlijk toezicht formeel kan worden overgedragen en kwalitatief goed zal worden uitgevoerd. Voorop staat het vertrouwen in een goede uitvoering van het interbestuurlijk toezicht. In het traject wordt tevens de omvang van de personele en financiële inzet uitgewerkt die overgedragen wordt van VROM-Inspectie naar de provincies ten behoeve van het over te dragen interbestuurlijk toezicht. De verwachting is dat in het laatste kwartaal van 2010 een gefundeerd eindbeeld is ontstaan van de financiële gevolgen die gemoeid zijn met de decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht van de VROM-Inspectie naar de provincies.

Het kabinet gaat er daarbij van uit dat de herziening van het interbestuurlijke toezicht tevens zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor decentrale overheden. Op dit moment is niet bekend wat de omvang is van de lasten van toezicht voor decentrale overheden. In de voorgaande paragraaf is reeds aangegeven dat een onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve lasten van het toezicht wordt uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zullen in de eerste helft van 2010 beschikbaar komen. Het betreft een nulmeting naar de stand per 1 maart 2007 (begin van de kabinetsperiode). Deze nulmeting biedt een basis om in de toekomst te kunnen beoordelen in welke mate de lasten voor decentrale overheden zijn afgenomen als gevolg van het gewijzigde stelsel van interbestuurlijk toezicht.

14. Financiële gevolgen voor het Rijk

Door decentralisatie van interbestuurlijk toezicht op gemeenten naar de provincies en meer sober toezicht zullen de toezichtskosten voor het Rijk afnemen. De afname van de kosten die samenhangen met decentralisatie zal slechts een verschuiving naar het Provinciefonds tot gevolg hebben. De omvang van de versoering volgt niet uit deze wet, maar wordt met name gerealiseerd door de vermindering van de verstrekking van toezichtinformatie.

15. Evaluatie

Het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht zal vanaf de inwerkingtreding gedurende vijf jaar twee of drie keer worden geëvalueerd. Uitgaande van 1 januari 2011 als datum van de stelselwijziging en rekening houdend met de decentralisatie van het toezicht naar de provincies uiterlijk 1 januari 2012, zullen deze tussenevaluaties leiden tot een eindevaluatie omstreeks vijf jaar na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. De evaluaties hebben onder meer ten doel te onderzoeken of de stelselwijziging in alle gevallen voorziet in een effectieve en toereikende vorm van toezicht op gemeenten en provincies. De ervaringen van provincies en ministeries bij het «in de plaats stellen» en het vernietigen zullen hierbij gedurende deze eerste vijf jaren na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet worden bijgehouden. Bij de evaluatie zullen tevens worden betrokken de uitzonderingen betreffende de toezichtbepalingen in bijzondere wetten en de samenhang met de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. De evaluatie van onderhavig voorstel van wet zal zich tevens richten op de vraag hoe het provinciebestuur het toezicht op het gemeentebestuur ten aanzien van de in medebewind gegeven taken op het VROM-domein uitoefenen. De overdracht van het interbestuurlijk toezicht op het gemeentebestuur aan het provinciebestuur is een forse wijziging in de bevoegdheidsverdeling en hierbij is het van belang dat de regering voldoende zekerheid heeft dat de bedoelde verbetering gunstig uitpakt. Mogelijk onbedoelde neveneffecten zijn niet bekend en het is niet zeker of het provinciebestuur in staat is deze verantwoordelijke taak op korte termijn professioneel in te richten. De evaluatie zal zich daarom in het bijzonder toespitsen op de vraag in hoeverre gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning aan de door henzelf vast te stellen sectorspecifieke beleidskaders aangaande dit toezicht naar behoren uitvoering geven. Indien uit de evaluatie blijkt dat provincies volstrekt onvoldoende presteren en het toezicht niet naar behoren wordt uitgevoerd binnen de kaders van de vastgestelde beleidsregels, zullen aanvullende waarborgen worden voorgesteld die aan de Gemeentewet en Provinciewet worden toegevoegd. Daarbij valt te denken aan een bepaling waarmee de minister die het aangaat de toezichttaak van het provinciebestuur voor een

bepaalde wet zal overnemen, indien het betreffende provinciebestuur nalaat aan de eigen beleidsregels uitvoering te geven. De nadruk in de evaluatie zal liggen op het traceren van mogelijke knelpunten bij de werking van de herziene toezichtinstrumenten en de structuur- en cultuurveranderingen die zijn ingezet naar aanleiding van het herziene toezichtstelsel. De evaluatie zal onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe werkt het herziene stelsel? Wat zijn de ervaringen met de inzet van de instrumenten «indeplaatsstelling» en «schorsing en vernietiging» na invoering van het voorstel van wet?
- Hoe werkt de interventieladder bij het instrument «indeplaatsstelling»? Is er aanleiding om de stappen op deze interventieladder opnieuw te bezien?
- Voldoet het herziene interbestuurlijke toezicht aan de uitgangspunten die zijn vastgelegd in deze memorie?
- Wordt bij de uitoefening van het toezicht voldoende rekening gehouden met de beleidskaders die zijn opgesteld waarin is aangegeven onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toezichthoudende bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik maakt?

Al naar gelang de uitkomsten van het tussentijdse evaluatieonderzoek of het eindevaluatieonderzoek daartoe aanleiding geven, kan gedacht worden aan stimuleringsmaatregelen en eventueel ook aan reparatiewetgeving. De methode van evaluatie wordt in overleg met betrokken partijen vastgesteld. Uit oogpunt van objectiviteit en vanwege de omvang van de te evalueren materie en het aantal bij de evaluatie te betrekken instanties, zal worden overwogen het evaluatieonderzoek uit te laten voeren door een extern bureau.

16. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Het streven is de Wet revitaliseren generiek toezicht op 1 januari 2011 in werking te laten treden. In beginsel zullen ook de aanpassingen aan de toezichtbepalingen in bijzondere wetten op dat tijdstip in werking treden, zodat geen twee verschillende regimes van toepassing zijn. Echter in een uitzonderlijk geval is denkbaar dat het aanpassen van toezichtbepalingen in een bijzondere wet en de start van het nieuwe generieke stelsel niet synchroon lopen. Dit zou bijvoorbeeld voor de Archiefwet het geval kunnen zijn. In dat geval heeft het stelsel van de (ongewijzigde) Archiefwet voorrang op de nieuwe bepalingen in de Provinciewet en de Gemeentewet.

Hiermee samenhangend is de vraag aan de orde of in onderhavig voorstel van wet een overgangsbepaling dient te worden opgenomen. Naar het oordeel van de regering kan het gerevitaliseerde stelsel zonder bezwaar worden toegepast op reeds genomen besluiten of handelingen. Dit is niet anders als reeds een indeplaatsstellingsprocedure is gestart of een vernietigingsbesluit wordt voorbereid, nu de bepalingen in onderhavig voorstel de huidige regeling eerder aanvullen dan wijzigen. Apart dient de vraag te worden gesteld wat de onmiddellijke werking van onderhavig voorstel van wet betekent voor de toepassing van instrumenten die met onderhavig voorstel komen te vervallen. De frequentie van de inzet van deze instrumenten is bijzonder laag. Voor eventueel in te zetten preventieve instrumenten als goedkeuring, geldt dat zij zonder problemen door de vernietiging kunnen worden vervangen. Aangezien een in bijzondere wetten opgenomen aanwijzing op zichzelf geen rechtsgevolg heeft, ontstaat geen probleem als een reeds gegeven aanwijzing wordt gevolgd door een besluit tot indeplaatsstelling. Een rechtsgeldig gegeven aanwijzing vervalt niet door het schrappen van de bevoegdheid tot het geven van de aanwijzing in onderhavig voorstel van wet. In het theore-

tische geval dat een reeds gegeven aanwijzing niet wordt opgevolgd, is vanzelf sprake van taakverwaarlozing en kan het voor een besluit tot indeplaatsstelling te voeren bestuurlijk overleg vrij kort zijn, nu een dergelijk traject bij de aanwijzing al zal zijn doorlopen. Het beeld is dus dat ook ten aanzien van de instrumenten die komen te vervallen geen overgangsrecht nodig is. Aangezien er over de te schrappen instrumenten tussen bestuursorganen niet of nauwelijks wordt geprocedeerd, is een procesrechtelijke voorziening evenmin nodig.

Uitzondering vormt de overdracht van het interbestuurlijke toezicht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan gedeputeerde staten per 1 januari 2012. Indien de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vóór 1 januari 2012 een besluit tot indeplaatsstelling neemt, zou de uitvoering van dat besluit per 1 januari 2012 over moeten gaan op gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten dienen eventuele nieuwe besluiten te nemen ter uitvoering van dat besluit, dienen eventuele bezwaren te behandelen tegen besluiten die zijn genomen ter uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling en dienen deze uitvoeringsbesluiten bij de rechter te verdedigen. Hiertoe is een voorziening opgenomen in het voorgestelde artikel 292 van de Gemeentewet.

17. Consultatie en adviezen¹

De besturen van de VNG en het IPO hebben een eerdere versie van het wetsvoorstel voor advies voorgelegd gekregen. Daarbij zijn, naast redactionele suggesties, de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel geplaatst. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop deze opmerkingen zijn verwerkt.

De VNG maakt bezwaar tegen het toevoegen van het begrip «niet tijdig» aan artikel 124, eerste lid, Gemeentewet bij het niet bereiken van wettelijk gevorderde resultaten. In de memorie van toelichting is deze toevoeging verduidelijkt. Het criterium «niet tijdig» is alleen van toepassing op toezicht op een door de wet gevorderd resultaat.

De VNG stelt voor dat naast provinciale staten ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de hoogte wordt gesteld indien gedeputeerde staten een besluit tot indeplaatsstelling nemen ten aanzien van een gemeenteraad. Hiervoor bestaat geen aanleiding, nu anders dan provinciale staten, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedeputeerde staten niet ter verantwoording kan roepen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal naar aanleiding van de evaluatie van onderhavig voorstel van wet de verantwoordelijkheid voor het stelsel invullen. Daarvoor is het niet nodig tussentijds te worden geïnformeerd over elke indeplaatsstelling.

Niet is overgenomen de suggestie van de VNG en het IPO om de bevoegdheid tot indeplaatsstelling te formuleren als een kan-bepaling. Naar de mening van de VNG en het IPO zou daarmee beter tot uitdrukking worden gebracht dat bij de uitoefening van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling onder het huidige recht en de huidige praktijk sprake is van beleidsvrijheid in plaats van een imperatieve bevoegdheid. Het standpunt van het IPO en de VNG doet naar het oordeel van de regering geen recht aan de plaats van de generieke toezichtsinstrumenten. Deze instrumenten dienen, zoals in deze memorie reeds eerder is uiteengezet, ter waarborging van het eenheidskarakter van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is daarom niet aan de decentrale overheden om beleid te voeren over de vraag of die eenheid in het geding is. Daarom zijn de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet thans imperatief geformuleerd en brengt onderhavig voorstel van wet hierin geen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verandering. Om dezelfde reden zijn de artikelen 173, 181 en 266 Provinciewet en 273 Gemeentewet imperatief geformuleerd. Die artikelen betreffen het doen van een mededeling door respectievelijk gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en de burgemeester als naar hun oordeel een besluit van de in die artikelen genoemde bestuursorganen in aanmerking komt voor vernietiging door de Kroon. Over de vraag of vernietigd wordt, heeft de Grondwet wel beleidsvrijheid aan de Kroon toegekend. Maar als gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning of de burgemeester van oordeel zijn dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt, zijn zij verplicht hiervan mededeling te doen. Dat in de huidige praktijk het instrument indeplaatsstelling weinig wordt toegepast, betekent niet dat sprake is van de beleidsvrijheid om van dat instrument af te zien. Op de eerste plaats worden de meeste in medebewind gevorderde taken conform de wet uitgevoerd. Daarnaast wordt aan indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet niet toegekomen in de gevallen waarin onder het huidige recht het Rijk belast is met interbestuurlijk toezicht op grond van een bijzondere wet. Voorts komt niet iedere taakverwaarlozing door een bestuursorgaan van de gemeente onder de aandacht van het provinciebestuur, zodat het provinciebestuur door onbekendheid geen actie onderneemt. In andere gevallen zal, evenals met onderhavig voorstel van wet wordt beoogd, de taakverwaarlozing worden beëindigd doordat het gemeentebestuur na interventie door het provinciebestuur alsnog de wettelijk gevorderde taak uitvoert. Uit de huidige praktijk volgt derhalve niet dat bij de toepassing van de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet sprake is van beleidsvrijheid.

Revitalisering van het generieke instrumentarium brengt niet mee dat in het kader van bestuurlijk toezicht de controle op provincies of gemeenten moet worden geïntensiveerd, zodat vaker dan thans wordt vernietigd of in de plaats gesteld. De provincies hebben juist beleidsvrijheid om prioriteiten te stellen en daartoe toezichtskaders op te stellen. Als vervolgens wordt geconstateerd dat van taakverwaarlozing sprake is, zal echter in beginsel in de plaats moeten worden gesteld. Dat is slechts anders als sprake is van een bagatel of het niet naleven van een vormvoorschrift. Bedacht moet worden dat sprake is van een wettelijk gevorderde taak, op de uitvoering waarvan het Rijk en de betrokken burgers moeten kunnen rekenen. Als gezegd, dient daarbij tevens het streven te zijn de indeplaatsstelling te voorkomen door bestuurlijk overleg, maar mag niet worden gearzeld in de plaats te stellen als dat overleg geen vruchten afwerpt.

De VNG en het IPO willen in de memorie van toelichting een afbakening zien van het beleidskader schorsing en vernietiging. Het kabinet wil echter niet vooruitlopen op wat er in dit beleidskader komt te staan. Dat is een eigenstandig traject.

De strekking van de VNG-reactie om scherper af te bakenen in welke gevallen gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kunnen opschorten ingeval zij van oordeel zijn dat een besluit van het gemeentebestuur in aanmerking komt voor vernietiging, is in deze memorie verwerkt.

De tekstvoorstellen van de VNG over het vervallen van het ultimatum remedium in de memorie van toelichting zijn niet overgenomen. De VNG wil daarnaast voldoende waarborgen dat terughoudend gebruik wordt gemaakt van deze toezichtinstrumenten. De boodschap blijft dat met het verdwijnen van de specifieke toezichtbepalingen het generieke het enige instrument is dat overblijft. Indien bij taakverwaarlozing in het bestuurlijke traject een bestuursorgaan zich niet voegt naar de wettelijke voorschriften, dan moet niet gearzeld worden gebruik te maken van de generieke instrumenten.

In de voorgestelde artikelen 121e Provinciewet en 124g Gemeentewet is op verzoek van de VNG en het IPO de bepaling dat ambtenaren van het indeplaatsstellend bestuursorgaan aanspraak kunnen maken op een werkplek vervangen door een minder gedetailleerde omschrijving.

Op voorstel van de VNG is aan de toelichting toegevoegd dat de gegevens uit de horizontale verantwoording zoveel als mogelijk zullen worden gebruikt bij de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht.

De VNG vreest dat de proactieve aanwijzing van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de Wet ruimtelijke ordening misbruikt wordt ten behoeve van toezicht terwijl die aanwijzing een sturingsinstrument is. In paragraaf 6.3 van deze memorie is een tekst toegevoegd die de positie van dit instrument verduidelijkt. Van de door de VNG voorgestelde clausulering van de proactieve aanwijzing is afgezien, nu de proactieve aanwijzing geen vorm van interbestuurlijk toezicht is.

De VNG en het IPO hebben bezwaar tegen de het uitstel van de decentralisatie van het toezicht in het omgevingsrecht tot uiterlijk 1 januari 2012. In de toelichting bij artikel 1.2, onderdelen I en J, is aangegeven waarom de regering zich gebonden acht aan eerder ingenomen standpunten.

Het IPO wenst een recht op beroep voor bestuursorganen van de provincie in geval de betrokken minister het oordeel van een besluit van een orgaan van de gemeente voor vernietiging in aanmerking komt, niet leidt tot een voordracht van een vernietigingsbesluit. In deze memorie is uitgebreid ingegaan op de redenen waarom het kabinet een dergelijk beroepsrecht onmogelijk acht. Naar aanleiding van de evaluatie van hoofdstuk 7 van de Grondwet zal worden bekeken of het wenselijk is de provincies een zwaardere rol te geven bij de vernietiging van gemeentelijke besluiten.

Op voorstel van het IPO is de toelichting bij de artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet uitgebreid.

Het IPO heeft bezwaren tegen de in het voorgestelde artikel 124a Gemeentewet gecreëerde mogelijkheid dat een vakminister kan ingrijpen bij taakverwaarlozing door een orgaan van een gemeente, indien het bevoegde orgaan van de provincie nalaat in de plaats te treden. Het voorgestelde artikel 124a Gemeentewet is echter gehandhaafd conform de kabinetsreactie van april 2008. Bovendien is de bevoegdheid vormgegeven overeenkomstig het op 4 juni 2008 gesloten bestuursakkoord Rijk - provincies 2008. Ter bewaking van de belangen van de decentrale overheden, dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in te stemmen met het overnemen van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling door de betrokken minister.

De financiële paragraaf (paragraaf 13) is op verzoek van het IPO vervangen door de procedureafspraken die het IPO, de VROM-Inspectie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onlangs hebben gemaakt. Dat betekent dat pas volgend jaar meer zicht komt op de financiële gevolgen.

Het IPO vindt een evaluatie van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht in 2013 niet zinvol, indien de decentralisatie van toezicht van de VROM-inspectie pas op 1 januari 2012 zal plaatsvinden. Om die reden is de memorie van toelichting aangepast en zal de evaluatie een doorlopend karakter krijgen.

Het IPO stelt voor om aandacht te besteden aan de mogelijkheid van mandaat bij toepassing van interventies in het kader van interbestuurlijk toezicht. Bij de toelichting op artikel 273a Gemeentewet was in de consultatieversie reeds aangegeven dat van de mededeling dat een besluit van het gemeentebestuur voor vernietiging in aanmerking komt, door gedeputeerde staten slechts kan worden gemandateerd aan leden van dat college. Deze toelichting is uitgebreid tot de commissaris. Aan de toelichting bij het voorgestelde artikel 124 Gemeentewet is toegevoegd dat de aard van een besluit tot indeplaatsstelling in de weg staat aan mandaat.

Het IPO bepleit om in de wet en de toelichting ondubbelzinnig aan te geven dat de ministers geen toezicht kunnen uitoefenen op de wijze waarop het provinciebestuur zijn taken inzake interbestuurlijk toezicht uitoefent. In aanvulling op wat elders in deze toelichting is opgemerkt, benadrukt het kabinet dat, anders dan in de gevallen waarop artikel 124a doelt, de minister het interbestuurlijk toezicht niet van het provinciebestuur kan overnemen. Uit artikel 124e Gemeentewet volgt dat de ministers geen ambtenaren mogen aanwijzen die de uitvoering van het toezicht op het gemeentebestuur door het provinciebestuur controleren. De toelichting bij deze artikelen, alsmede paragraaf 9.2.6 komen tegemoet aan het pleidooi van het IPO. Wel zal bij de evaluatie worden gezien of het provinciebestuur het interbestuurlijk toezicht op het gemeentebestuur volgens de zelf opgestelde beleidskaders uitvoert.

Het IPO stelt voor de wettelijke verplichting om een voornemen en een besluit tot indeplaatsstelling altijd te publiceren, minder strikt te maken. Het kabinet houdt echter om de redenen die in paragraaf 7 zijn aangegeven, vast aan actieve openbaarmaking van dergelijk zwaar interbestuurlijk ingrijpen.

Op verzoek van het IPO zijn de woorden «in beginsel» waar mogelijk weggehaald. Dit maakt deze memorie duidelijker.

Het IPO stelt voor het dubbeltoezicht op de waterschappen te beperken tot toezicht door de provincies. Omdat toezicht op de waterschappen geen onderdeel uitmaakt van onderhavig voorstel van wet, is deze suggestie nu niet opgevolgd.

18. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1.1, onderdeel A, en 1.2, onderdeel A

De artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet bevatten bepalingen over indeplaatsstelling binnen de provincie of gemeente. Deze bepaling zien zowel op taakverwaarlozing door provinciale staten of de gemeenteraad als op taakverwaarlozing door bestuurscommissies. In de kabinetsreactie is het voornemen aangekondigd om bij taakverwaarlozing door provinciale staten of de gemeenteraad niet langer te voorzien in indeplaatsstelling door een ander orgaan van provincie of gemeente, omdat horizontaal interbestuurlijk toezicht niet past in het door de commissie Oosting voorgestelde stelsel. Overeenkomstig de kabinetsreactie wordt voorgesteld om in artikel 120 Provinciewet de bevoegdheid te schrappen van gedeputeerde staten om in de plaats te treden van provinciale staten in geval provinciale staten hun taak verwaarlozen. In artikel 123 Gemeentewet wordt een vergelijkbare bevoegdheid van het college geschrapt.

De voorzieningen voor taakverwaarlozing door bestuurscommissies (en wat betreft de Gemeentewet de deelgemeenten of deelraden) vallen buiten het advies van de commissie Oosting, omdat bij toezicht op

bestuurscommissies of deelraden geen sprake is van horizontale verhoudingen. Dergelijke commissies hebben geen eigen wettelijke taken, maar kunnen slechts taken uitoefenen indien deze taken binnen de kaders van Provinciewet of Gemeentewet zijn overgedragen. Bij een dergelijke overdracht van wettelijke taken past toezicht door het overdragende orgaan. De artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet blijven voor het toezicht op bestuurscommissies, deelraden of deelgemeenten daarom gehandhaafd. Een dergelijke regeling is nodig, omdat enerzijds de aan bestuurscommissies, deelraden of deelgemeenten overgedragen taak door de wetgever van de provincie of de gemeente wordt gevorderd en anderzijds artikel 10:17 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een gedelegeerde bevoegdheid niet door het delegerende bestuursorgaan kan worden uitgeoefend. Met de voorgestelde artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet kunnen de verantwoordelijke bestuursorganen binnen de provincie en de gemeente waarborgen dat, ondanks artikel 10:17 Algemene wet bestuursrecht, de wettelijk gevorderde taak wordt uitgevoerd. De gehandhaafde regeling hoeft niet te worden aangepast op de wijze waarop de indeplaatsstelling op grond van de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet in onderhavig voorstel van wet wordt gerevitaliseerd, nu de artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet slechts betrekking hebben op de verhoudingen binnen de provincie of de gemeente en niet op de verhouding tussen verschillende bestuurslagen. Het voorstel van het IPO om bijvoorbeeld de indeplaatsstelling in de artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet door een termijnstelling vooraf te doen gaan, is daarom niet overgenomen. Het bestuursorgaan dat taken aan een bestuurscommissie, deelraad of deelgemeente heeft gedelegeerd, kan zelf bepalen op welke wijze het in overleg treedt alvorens een besluit tot indeplaatsstelling te nemen of desgewenst gebruik te maken van de in artikel 10:18 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde mogelijkheid de overdracht van de betreffende bevoegdheid ongedaan te maken. In het IPO advies wordt overigens ten onrechte gesteld dat met artikel 10:18 van de Algemene wet bestuursrecht hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met de vooropgestelde artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet. Deze stelling acht de regering onjuist, nu toepassing van artikel 10:18 van de Algemene wet bestuursrecht tot gevolg heeft dat de overgedragen bevoegdheid blijvend aan de bestuurscommissie, deelraad of deelgemeente wordt onttrokken, terwijl dat bij de toepassing van de artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet slechts eenmalig het geval is.

In de huidige artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet is in geval van taakverwaarlozing door een bestuurscommissie of deelraad altijd gedeputeerde staten of het college bevoegd, ook als de overgedragen taak een taak van provinciale staten of de gemeenteraad betreft. Ook hierin zit een element van horizontaal toezicht. Voorgesteld wordt te bepalen dat provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad een voorziening treffen, ingeval de aan de bestuurscommissie of deelraad overgedragen taak een taak van provinciale staten of de raad is.

Artikelen 1.1, onderdeel B, en 1.2, onderdeel B

Onderdeel B van de artikelen 1.1 en 1.2 bevat de revitalisering van het instrument indeplaatsstelling, alsmede de in de kabinetsreactie aangekondigde algemene bepalingen voor de toepassing van dit instrument. De regelingen in Provinciewet en Gemeentewet zijn identiek, zij het dat in het voorgestelde artikel 121 Provinciewet een coördinatiebepaling is opgenomen en in het voorgestelde artikelen 124a en 124b Gemeentewet een regeling wordt getroffen voor de bevoegdheid van de betrokken minister, in geval gekozen is voor een uitzondering op het nabijheidsbeginsel of in het geval niet alleen de gemeente stil zit, maar ook de provincie niet ingrijpt.

In de huidige artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet is een regeling getroffen in geval organen van provincie en gemeente bij andere wet dan de Provinciewet of de Gemeentewet gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt. Het betreft hier de voorziening, bedoeld in artikel 132, vijfde lid, eerste zin, van de Grondwet, die luidt: De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet luidt: Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet. Uit de zinsnede «bij andere wet (...) gevorderde beslissingen» volgt dat de artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet slechts zien op taakverwaarlozing in geval van een wettelijke opdracht tot het nemen van beslissingen als bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Met andere woorden, de huidige artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet zijn slechts van toepassing wanneer bij bijzondere wet een taak aan een orgaan van de provincie of de gemeente wordt opgedragen (het zogenoemde medebewind) en in het kader van die taak worden van provincie of gemeente beslissingen gevorderd.

Opgemerkt moet worden dat de term beslissingen beperkter is dan de term «regeling en bestuur» in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. Een bij bijzondere wet gevorderde regeling (in de betekenis van algemeen verbindend voorschrift) valt altijd binnen de term beslissing nu een gemeentelijke of provinciale verordening een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht en de term beslissing is bedoeld om een ruimere categorie dan besluiten aan te duiden. Maar het bij bijzondere wet gevorderde bestuur kan naast een te nemen beslissing ook feitelijk handelen inhouden, zoals het houden van nalevingstoezicht, het uitvoeren van sancties als bestuursdwang of het aanleggen van wegen of andere infrastructurele werken. Daarbij kan in de wettelijke opdracht de te verrichten handeling zijn beschreven, maar ook komt het voor dat de wettelijke opdracht is omschreven als een te bereiken resultaat. Een voorbeeld van dat laatste zijn regels over de huisvesting van scholen in de artikelen 76b en verder van de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze regels bevatten een zorgplicht de voorzieningen in de huisvesting op het grondgebied van de gemeente. Een ander voorbeeld is artikel 60b, eerste lid, van de huidige Huisvestingswet, waarin het college van burgemeester en wethouders wordt opgedragen te voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigden in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling. Het college is vrij in de wijze van huisvesten, door huur, koop of onderbrengen in woningen die eigendom zijn van de gemeente. In een stelsel waarin de generieke instrumenten in beginsel de enige instrumenten zijn waarmee het «in gebreke blijven» van artikel 132, vijfde lid, eerste zin, van de Grondwet kan worden geadresseerd, zullen die instrumenten een voorziening moeten bevatten voor krachtens de wet gevorderd bestuur als bedoeld in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet, voor zover dat bestuur bestaat uit feitelijk handelen of een te bereiken resultaat (regeling is naar zijn aard geen feitelijk handelen). De voorgestelde artikelen 121, eerste lid, Provinciewet en 124, eerste lid, Gemeentewet voorzien hierin.

Een tweede uitbreiding van de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet hangt samen met het vervallen van de horizontale indeplaatsstellingsbevoegdheid in de artikelen 120 Provinciewet en 123 Gemeentewet. Nu gedeputeerde staten niet langer in de plaats kunnen treden van provinciale staten en het college niet langer in de plaats kan treden van de raad, worden de artikelen 121 Provinciewet en 124 Gemeentewet tevens van toepassing bij taakverwaarlozing door provinciale staten en de raad.

Ten opzichte van het huidige artikel 121 Provinciewet vindt een derde wijziging plaats. In het huidige artikel 121 is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd tot indeplaatsstelling. Voorgesteld wordt om die bevoegdheid toe te delen aan de vakminister, dat wil zeggen de minister die verantwoordelijk is voor de wet die de van de provincie gevorderde taak vordert. Met deze wijziging wordt voorkomen dat het schrappen van bevoegdheden van vakministers inzake interbestuurlijk toezicht leidt tot overheveling van taken naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, terwijl op de vakdepartementen juist de kennis van de diverse beleidsterreinen aanwezig is die nodig is voor de afweging of een bestuurlijke interventie gewenst is.

In de huidige artikelen 121 Provinciewet, tweede lid, en 124 Gemeentewet, tweede lid, is bepaald dat, behalve bij spoed, geen besluit tot indeplaatsstelling wordt genomen zonder dat het taakverwaarlozende orgaan in de gelegenheid wordt gesteld alsnog de gevorderde beslissing te nemen. In de voorgestelde artikelen 121, tweede lid, Provinciewet en 124, derde lid, Gemeentewet wordt dit stelsel losgelaten. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt genomen als de taakverwaarlozing is vastgesteld en bestuurlijk overleg geen oplossing heeft geboden. Het besluit bevat, eveneens behalve bij spoed, echter een termijn waarbinnen het taakverwaarlozende orgaan nog eenmaal de kans krijgt om de gevorderde beslissingen, handelingen of resultaten te nemen, te verrichten of te bereiken. Als dat orgaan binnen die termijn niet de in het besluit tot indeplaatsstelling beschreven beslissingen, handelingen of resultaten heeft genomen, verricht of bereikt, kan tot indeplaatsstelling worden overgegaan. Voor de feitelijke indeplaatsstelling is dan geen apart besluit nodig. Een bestuursorgaan dat het niet eens is met de indeplaatsstelling zal reeds tegen het besluit met het voornemen en de termijnstelling rechtsmiddelen moeten aanwenden.

Het besluit tot indeplaatsstelling krijgt op deze wijze het karakter van een last tot uitvoering van de krachtens de wet gevorderde taken, bij gebreke waarvan indeplaatsstelling zal plaatsvinden. Op dat besluit zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Zo zal een zorgvuldige voorbereiding meebrengen dat (behalve bij spoed) overleg heeft plaatsgevonden over de vermeende taakverwaarlozing, waarbij een gedachtewisseling tussen taakverwaarlozend orgaan en indeplaatsstellend orgaan plaats zal vinden over de omvang van de taakverwaarlozing ten opzichte van mogelijke beleidsvrijheid en over de wijze waarop eventuele indeplaatsstelling kan worden ingevuld (bijvoorbeeld ter beperking van de kosten die bij het taakverwaarlozend orgaan in rekening zullen worden gebracht). Een en ander volgt reeds uit afdeling 3.2 en artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht en behoeft hier geen nadere regeling. Indien de hierboven beschreven bestuurlijke fase, waarin gebruik wordt gemaakt van de interventieladder, wordt doorlopen, zal met de vooraankondiging in het algemeen aan deze zorgvuldigheidseisen zijn voldaan.

Ten einde te benadrukken dat horizontale verantwoording van betekenis blijft in situaties van vertikaal toezicht, wordt voorgesteld aan het einde van de bestuurlijke fase publiek te maken dat het toezichthoudend orgaan en het orgaan waarop toezicht wordt gehouden, het niet eens zijn. In de voorgestelde artikelen 121, vierde lid, Provinciewet en 124, vijfde lid, Gemeentewet wordt daartoe bepaald dat een voornemen tot in de plaats stellen en het besluit tot in de plaats stellen door het toezichthoudend orgaan wordt gepubliceerd. Tevens worden het voornemen aan provinciale staten of de raad gezonden, zodat deze organen hun controlerende taak kunnen oppakken.

In artikel 121, vierde lid, Provinciewet wordt tevens bepaald dat de betrokken vakminister een voornemen of een besluit tot indeplaatsstelling

zendt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals reeds in de kabinetsreactie was aangegeven, kan deze minister op deze wijze invulling geven aan zijn coördinerende rol richting decentrale overheden.¹

In het besluit tot indeplaatsstelling zal moeten worden omschreven welke beslissingen, feitelijke handelingen of resultaten het taakverwaarlozend orgaan moet nemen, verrichten of bereiken om de indeplaatsstelling te vermijden. Dit vereist de rechtszekerheid. De te stellen termijn moet zodanig zijn dat de beschreven taken in die termijn kunnen worden verricht (de termijn kan dus niet worden bekort met het argument dat het taakverwaarlozend orgaan al lang genoeg heeft stil gezeten). Anderzijds hoeft, ingeval van een wettelijke taak waarvan de uitvoering geruime tijd met zich brengt, niet de volledige termijn te worden gesteld voor de uitvoering van de taak, maar kan worden volstaan met een termijn voor beslissingen, handelingen of deelresultaten waarmee een aanvang wordt gemaakt met die wettelijke taak. Dat is bijvoorbeeld van belang indien de termijn voor het uitvoeren van de wettelijke taak nog niet is verstreken, maar door het stilzitten van het bestuursorgaan duidelijk is dat die termijn niet zal worden gehaald. Ook dan is sprake van taakverwaarlozing waarbij interventie is gerechtvaardigd. In de voorgestelde artikelen 121, derde lid, Provinciewet en 124, vierde lid, Gemeentewet wordt daarom uitdrukkelijk bepaald dat in het besluit tot indeplaatsstelling wegens het niet tijdig tot stand brengen van een wettelijk gevorderd resultaat, het toezichthoudend bestuursorgaan kan overgaan tot indeplaatsstelling voor het gehele wettelijk gevorderde resultaat als binnen de termijn waarbinnen het taakverwaarlozend bestuursorgaan de in het besluit tot indeplaatsstelling genoemde beslissingen of handelingen (die deel uit maken van het geheel aan beslissingen of handelingen) niet heeft uitgevoerd. Ingeval van spoed kan tot indeplaatsstelling worden besloten zonder het bieden van een termijn waarbinnen de gevorderde taken alsnog worden uitgevoerd. Indien de spoed zodanig groot is dat geen tijd bestaat om een besluit bekend te maken, geschiedt dit zo spoedig mogelijk na de indeplaatsstelling.

In het voorgestelde artikel 121, vijfde lid, Provinciewet is een voorziening opgenomen, op grond waarvan verschillende vakministers hun bevoegdheden kunnen overdragen aan een coördinerend minister, in geval in samenhangende zaken meer dan een minister bevoegd is tot indeplaatsstelling. Hiervoor kan aanleiding bestaan bij bijvoorbeeld een gebiedsgerichte uitwerking, waarop de provincies de regie voeren. Hierbij worden doelstellingen vanuit diverse wetten en rijksplannen, zoals waterkwaliteit en -berging, natuurontwikkeling, woning- en wegenbouw, luchtkwaliteit in onderlinge afhankelijkheid tot stand gebracht. Intervenieren in de planvorming op één van de gevorderde taken heeft consequenties voor een andere medebewindstaak op het beleidsterrein van een andere minister. Om te voorkomen dat er een reeks van indeplaatsstellingen nodig is, kunnen de betrokken ministers één minister aanwijzen die alle besluiten tot indeplaatsstelling neemt.

Naar aanleiding van het advies van het IPO zij nog opgemerkt dat de aard van de bevoegdheid tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling in de weg staat aan mandatering van deze bevoegdheid.

Artikel 124a Gemeentewet

Hoofregel van het door de commissie Oosting voorgestelde stelsel is het nabijheidbeginsel. Dat beginsel houdt in dat het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend door de naasthogere bestuurslaag en dat stapeling van toezicht wordt vermeden. Voor de gemeenten betekent dit dat het interbestuurlijk toezicht in beginsel wordt uitgeoefend door de provincie. Op dit beginsel worden in de voorgestelde artikelen 124a en 124b Gemeentewet twee uitzonderingen aangebracht.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 8.

De eerste uitzondering, opgenomen in artikel 124a, betreft het eventueel stilzitten van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning bij het in de plaats stellen. Voorzien wordt in een regeling waarbij de bevoegdheid van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning overgaat op de vakminister, indien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning na een verzoek daartoe niet overgaan tot indeplaatsstelling. Deze uitzondering vormt min of meer een breuk met het verleden. Bij de totstandkoming van de huidige Gemeentewet is vastgesteld dat het huidige artikel 121 Provinciewet niet zo mag worden uitgelegd dat de minister kan ingrijpen als de provincie geen toepassing geeft aan artikel 124 Gemeentewet. Deze beperking is een van de redenen dat in bijzondere wetten vormen van interbestuurlijk toezicht in het leven zijn geroepen naast de instrumenten van Provinciewet en Gemeentewet. Zo bevat artikel 60e van de huidige Huisvestingswet een eigen indeplaatsstellingsregeling op grond waarvan de Minister van Volkshuisvesting kan optreden als gedeputeerde staten nalaten om te voorzien in taakverwaarlozing door het college van burgemeester en wethouders inzake de huisvesting van verblijfsgerechtigde vluchtelingen. De regering acht het denkbaar dat in gevallen van taakverwaarlozing door de gemeente waarbij het provinciebestuur meent dat ingrijpen te vroeg is of om andere redenen niet opportuun, de betrokken minister tot een ander oordeel komt op grond van omstandigheden die door het provinciebestuur niet bij de afweging worden betrokken. Te denken valt aan vergelijkbare gevallen in een andere provincie, waarbij het provinciebestuur wel heeft ingegrepen of aan Europeesrechtelijke of andere verdragsbepalingen waarmee door de taakverwaarlozing strijd ontstaat. Ook ernstige schade aan de belangen van burgers of ernstige doorkruising van rijksbeleid kunnen voor een minister aanleiding vormen om taakverwaarlozing door het gemeentebestuur te doen beëindigen in geval het provinciebestuur dat nalaat. Voorgesteld wordt derhalve te voorzien in de mogelijkheid dat de minister in de plaats treedt van het provinciebestuur indien het van die bevoegdheid geen gebruik maakt. Het is niet de bedoeling dat ieder stilzitten door de provincie wordt gevolgd door indeplaatsstelling door de minister. In het Bestuursakkoord Rijk–provincies is aangegeven dat hiervan slechts sprake kan zijn in zeer uitzonderlijke gevallen.¹ Het criterium voor het gebruik van deze bevoegdheid door de vakminister is eveneens ontleend aan het Bestuursakkoord: het ingrijpen bij taakverwaarlozing moet naar het oordeel van de vakminister op grond van het algemeen belang gewenst zijn. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt in het voorgestelde artikel 124a gesproken van zwaarwegend algemeen belang, om beter tot uitdrukking te brengen dat niet iedere taakverwaarlozing door het gemeentebestuur voldoende grond vormt voor toepassing van artikel 124a. Om de uitzonderlijkheid van deze procedure te benadrukken, heeft de vakminister voorts de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig. De procedure is als volgt. Nadat de vakminister de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft verkregen, verzoekt hij gedeputeerde staten of de commissaris om toepassing te geven aan artikel 124 Gemeentewet. Hieraan voorafgaand zal de minister bestuurlijk overleg hebben met gedeputeerde staten of de commissaris. Het verzoek wordt in afschrift gezonden aan de gemeenteraad en aan provinciale staten. De gemeenteraad wordt daarmee in de gelegenheid gesteld het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester aan te spreken op de uitvoering van de betreffende medebewindstaak. In het ideale geval zal die interventie leiden tot uitvoering van de betreffende wettelijke taak door het college of de burgemeester. Ook provinciale staten zijn in de gelegenheid gedeputeerde staten of de commissaris aan te spreken op de toepassing van artikel 124 van de Gemeentewet. Geven gedeputeerde staten of de commissaris na het verzoek geen toepassing aan artikel 124, dan besluit de vakminister tot indeplaatstreding van het

¹ Bestuursakkoord Rijk–provincies 2008–2011, 4 juni 2008, p. 8, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 44.

provinciebestuur. De minister zal dan het bestuurlijk overleg met de gemeente moeten overnemen. Het kan wenselijk zijn dat de minister, voorafgaand aan een verzoek aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur betreft bij het bestuurlijk overleg dat hij voert met het betreffende orgaan van de provincie. De minister kan dan zorgvuldiger de belangen wegen voordat hij de provincie een verzoek doet. Daarnaast kan het bestuurlijk overleg tussen provincie en gemeente (als het provinciebestuur bereid is aan het verzoek te voldoen) of tussen de minister en de gemeente (als het provinciebestuur niet bereid is aan het verzoek te voldoen) korter zijn, nu een deel van de argumenten al zijn gewisseld. In het tweede lid is bepaald dat de vakminister beschikt over de bevoegdheden van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning bij het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de relevante artikelen.

Artikel 124b Gemeentewet

De tweede uitzondering op het nabijheidsbeginsel betreft de mogelijkheid dat domeinen worden onderscheiden waar niet de provincie maar de betreffende vakminister structureel het generiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet uitoefent. Van de wetten die door de commissie Oosting zijn doorgelicht, wordt gedacht aan de Wet werk en bijstand en de Drank- en horecawet, omdat de provincie op het terrein van die wetten geen taken uitoefent en niet over de deskundigheid beschikt om op die terreinen het interbestuurlijk toezicht uit te oefenen. In geval wordt besloten dat het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend door de vakminister, zal deze gebruik maken van de indeplaatsstellingsregeling in de Gemeentewet. In verband met mogelijke samenloop met bestuurlijk toezicht door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning, informeert de vakminister gedeputeerde staten over het voornemen tot indeplaatsstelling (artikel 124b, tweede lid). Immers, de provincie is belast met het integraal bestuurlijk toezicht op de gemeenten. Indien de vakminister bevoegd is, vervalt de bevoegdheid van artikel 124 voor gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning. Voorgesteld wordt om de wetten waarop artikel 124b van toepassing is, op te nemen in een bijlage bij dit artikel. Thans worden op die bijlage de genoemde Wet werk en bijstand en de Drank- en Horecawet opgenomen. Tijdelijk zullen ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de wetten waarop de bepalingen van het interbestuurlijk toezicht uit die wet van toepassing zijn worden toegevoegd. Bij het voorstel van wet waarbij de overige doorgeleichte wetten zullen worden aangepast, zal deze bijlage worden uitgebreid.

Artikelen 121a Provinciewet en 124c Gemeentewet

De voorgestelde artikelen 121a Provinciewet en 124c Gemeentewet regelen dat bij de indeplaatsstelling het indeplaatsstellende bestuursorgaan beschikt over alle bevoegdheden die het taakverwaarlozende bestuursorgaan bezit. In de huidige Provinciewet (artikel 132) en Gemeentewet (artikel 135) was dit uitdrukkelijk bepaald voor de bevoegdheid tot toepassing van de bestuursdwang, maar voor andere bevoegdheden is dit niet geregeld. A contrario zou daaruit kunnen worden afgeleid dat buiten de beslissingsbevoegdheid en de toepassing van bestuursdwang bij indeplaatsstelling geen bevoegdheden overgaan op het indeplaatsstellende bestuursorgaan. Nu de toepassing van indeplaatsstelling wordt verbreed naar feitelijke handelingen en het bereiken van een wettelijk voorgescreven resultaat, dient buiten twijfel te staan dat ook alle bijbehorende bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door het indeplaatsstellende bestuursorgaan. Het gaat hier om de bestuursrechtelijke bevoegdheden, maar ook om de privaatrechtelijke bevoegdheden om bijvoorbeeld de voor een wettelijk voorgescreven resultaat benodigde overeenkomsten

te sluiten. In geval het indeplaatsstellend bestuursorgaan de indeplaatsstelling niet door eigen ambtenaren kan doen uitvoeren, kan dat orgaan met een beroep op de voorgestelde artikelen 121e Provinciewet of 124g Gemeentewet het taakverwaarlozend bestuursorgaan verzoeken ambtenaren ter beschikking te stellen of ten laste van het taakverwaarlozend orgaan de diensten van derden inhuren. Om die reden gaat de overdracht van bevoegdheden niet zover dat het indeplaatsstellend orgaan dienstbevelen kan geven aan ambtenaren van het taakverwaarlozend orgaan. In het tweede lid van de artikelen 121a Provinciewet en 124c Gemeentewet is, overeenkomstig de artikelen 132, tweede lid, Provinciewet en 135, tweede lid, Gemeentewet geregeld dat het taakverwaarlozend orgaan de kosten van de indeplaatsstelling kan doorberekenen aan derden, indien het de kosten bij die derden in rekening had kunnen brengen als het zijn taak niet had verwaarloost. Deze bepaling zal voornamelijk zijn toepassing vinden indien in de plaats is getreden voor de uitoefening van bestuursdwang. Uit de aanduiding «voor zover» volgt dat indien de kosten van de bestuursdwang door de indeplaatsstelling hoger zijn dan wanneer geen indeplaatsstelling had plaatsgevonden, slechts dat deel van de kosten aan derden kan worden doorberekend dat ook zou zijn doorberekend als geen indeplaatsstelling had plaatsgevonden.

Artikelen 121b Provinciewet en 124d Gemeentewet

Voorgesteld wordt om uitdrukkelijk te regelen dat een besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken als het taakverwaarlozend orgaan voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de wettelijk gevorderde taak in de toekomst naar behoren zal worden verricht. Deze bepaling heeft vooral betekenis in geval een besluit tot indeplaatsstelling betrekking heeft op een periode waarbinnen het taakverwaarlozend orgaan een bij of krachtens de wet gevorderd resultaat moeten bereiken. Indien met de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling zodanige vorderingen zijn gemaakt ten aanzien van hetgeen wettelijk is gevorderd dat een onomkeerbare situatie is bereikt, kan het in het belang van zowel het toezichthoudend orgaan als van het taakverwaarlozend orgaan zijn, om de indeplaatsstelling te beëindigen en de verhoudingen te normaliseren. Het taakverwaarlozend orgaan staat niet langer onder curatele en bespaart verdere kosten die het aan het toezichthoudend orgaan moet vergoeden. Het toezichthoudend orgaan is bevrijd van een inspanning die komt bovenop de reguliere taken van dat orgaan en in het algemeen toch als een belasting zal worden ervaren. Met de voorgestelde artikelen is beoogd partijen te stimuleren dat zij bevorderen dat zo spoedig mogelijk de verhoudingen kunnen worden genormaliseerd. Het blijft echter ter beoordeling van het toezichthoudend orgaan of de omstandigheden van dien aard zijn dat het besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken. Uit de redactie van de voorgestelde bepaling volgt dat de bevoegdheid tot intrekking is geclausuleerd tot de gevallen waarin het taakverwaarlozend bestuursorgaan aannemelijk heeft gemaakt dat de wettelijk gevorderde taak zonder voorbehoud zal worden uitgevoerd. Alle kosten die wegens de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling door het toezichthoudend bestuursorgaan zijn gemaakt tot het moment van intrekken van het besluit tot indeplaatsstelling komen voor rekening van het taakverwaarlozend bestuursorgaan.

Artikelen 121c Provinciewet en 124e Gemeentewet

Deze artikelen regelen dat de met interbestuurlijk toezicht belaste bestuursorganen ambtenaren kunnen aanwijzen die met dat toezicht kunnen worden belast. Uit het ontbreken van een verwijzing naar artikel 124a, eerste lid, Gemeentewet in artikel 124e Gemeentewet volgt dat de vakminister geen toezichthouders kan aanwijzen voor het toezicht op de

toepassing van artikel 124 door de provincies. Een andere regeling zou immers leiden tot een nieuwe stapeling van toezicht, hetgeen in strijd is met de doelstelling van de revitalisering van het generiek instrumentarium. Met toezicht op de uitvoering wordt tevens bedoeld toezicht op de handhaving van de betreffende medebewindwetgeving, voor zover opgedragen aan het provinciebestuur of het gemeentebestuur.

Artikelen 121d Provinciewet en 124f Gemeentewet

De huidige regeling voor indeplaatsstelling gaat uit van beslissen namens het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Met onderhavig voorstel van wet wordt niet beoogd hierin verandering te brengen. Dat betekent dat een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat moet worden toegerekend aan het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Uit artikel 1:5 van de Awb volgt dat tegen een dergelijk besluit dan bezwaar moet worden gemaakt bij het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Het taakverwaarlozend bestuursorgaan dient dan de beslissing op bezwaar of, indien rechtstreeks beroep is opengesteld, het primaire besluit, bij de rechter te verdedigen. Deze consequentie komt de regering ongewenst voor. Het leidt enerzijds tot de ongerijmdheid dat het taakverwaarlozend bestuursorgaan een besluit moet verdedigen dat het wellicht niet voor zijn rekening wil nemen. Anderzijds zou het voor dat bestuursorgaan heel gemakkelijk zijn de indeplaatsstelling ongedaan te maken door het bezwaar gegrond te verklaren. Ter vermindering van dergelijke ongerijmdheden wordt voorgesteld te regelen dat een eventueel bezwaar wordt ingediend bij het indeplaatsstellend bestuursorgaan. Het indeplaatsstellend bestuursorgaan beslist op dat bezwaar. De beslissing in bezwaar (of het primair besluit ingeval geen bezwaar tegen dat besluit open staat) wordt bij de rechter verdedigd door het indeplaatsstellend bestuursorgaan. Hiertoe zijn de voorgestelde artikelen 121d, tweede lid, Provinciewet en 124f, tweede lid, Gemeentewet opgenomen, omdat de bevoegdheden betreffende bezwaar en beroep uit de Algemene wet bestuursrecht niet zijn begrepen in de bevoegdheden waarover het indeplaatsstellende bestuursorgaan beschikt op grond van de voorgestelde artikelen 121a, eerste lid, Provinciewet en 124d, eerste lid, Gemeentewet. Uit het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat het indeplaatsstellend bestuursorgaan tevens zonodig in hoger beroep kan gaan dan wel verweerder is als de appellant in eerste aanleg in hoger beroep gaat. Voor de toepassing van artikel 8:7, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, inzake de relatieve competentie van de rechtbank, wordt er echter van uitgegaan dat het betreden besluit een besluit is van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Nu het gaat om namens het taakverwaarlozend bestuursorgaan genomen besluiten, behoeft dit geen nadere regeling.

Daarnaast wordt in de voorgestelde artikelen 121d, derde lid, Provinciewet en 124f, derde lid, Gemeentewet bepaald dat voor het provinciebestuur of het gemeentebestuur geen beroep openstaat tegen het bij de uitoefening van de indeplaatsstelling genomen besluit. Daarmee kunnen deze organen op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht evenmin bewaar indienen tegen deze besluiten. Het taakverwaarlozend bestuursorgaan kan in beroep tegen het besluit tot indeplaatsstelling van artikel 121 Provinciewet of artikel 124 Gemeentewet. Met de voorgestelde bepalingen wordt voorkomen dat twee geschillen worden vermengd in dezelfde rechtsgang. Betoogd kan worden dat met betrekking tot het taakverwaarlozend bestuursorganen dergelijke regeling overbodig is, nu bij de uitoefening van de indeplaatsstelling genomen besluiten aan het taakverwaarlozend bestuursorgaan worden toegerekend en een bestuursorgaan niet tegen zijn eigen besluiten in bezwaar en beroep kan gaan. De regering acht het echter gewenst om buiten twijfel te stellen dat voor het taakverwaarlozend bestuursorgaan deze weg is afgesneden. Bovendien

worden met de term provinciebestuur of gemeentebestuur ook andere bestuursorganen van de provincie of de gemeente uitgesloten.

Artikelen 121e Provinciewet en 124g Gemeentewet

Deze bepalingen regelen dat het taakverwaarlozend bestuursorgaan meewerkt aan het besluit tot indeplaatsstelling. Een dergelijke medewerking is in het belang van het taakverwaarlozend bestuursorgaan, want daarmee worden de met de indeplaatsstelling gemoeide kosten gedrukt en die kosten komen voor rekening van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. De medewerking kan bestaan uit het ter beschikking stellen van personeel en apparatuur, het overleggen van het betreffende dossier en alles wat overigens bijdraagt aan de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.

Daarnaast kan het indeplaatsstellend bestuursorgaan ambtenaren aanwijzen die toezien op de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Deze kunnen desgewenst de betreffende dossiers opeisen, als het taakverwaarlozend orgaan ze niet vrijwillig verstrekt. Deze ambtenaren worden de faciliteiten verschaft die zij nodig hebben, zoals een werkplek ten kantore van het taakverwaarlozend bestuursorgaan met aansluiting op de aanwezige ICT-faciliteiten. Deze bepaling laat onverlet dat het toezichthoudend bestuursorgaan de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling kan opdragen aan anderen dan de eigen ambtenaren of de ambtenaren van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Op de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling door deze anderen is wel het voorgestelde tweede lid van toepassing.

Artikelen 121f Provinciewet en 124h Gemeentewet

Zoals in paragraaf 12 is gesteld, heeft de minister of het provinciebestuur behoefte aan structureel, met vooraf bepaalde regelmaat en omvang, verstrekte gegevens. Dit wordt wel aangeduid met het *systematisch* verstrekken van gegevens. Voor het kunnen opvragen van deze informatie wordt met de artikelen 121f van de Provinciewet en 124h van de Gemeentewet een wettelijke basis gecreëerd.

Artikelen 121g Provinciewet en 124i Gemeentewet

Teneinde geschillen tussen indeplaatsstellend orgaan en taakverwaarlozend orgaan in tijd te bekorten staat tegen een besluit tot indeplaatsstelling beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Omdat alle argumenten in het bestuurlijke traject voorafgaand aan het besluit zullen zijn gewisseld, kan ook de bezwaarfase worden overgeslagen.

Geschillen tussen het taakverwaarlozend bestuursorgaan en het indeplaatsstellend bestuursorgaan zijn zogenoemde zuivere bestuursgeschillen. Derden worden niet rechtstreeks getroffen door het besluit tot indeplaatsstelling. De belangen van derden zijn pas aan de orde bij het besluit dat het indeplaatsstellend bestuursorgaan neemt in de plaats van het taakverwaarlozende bestuursorgaan. Het beroep wordt daarom niet opengesteld voor iedere belanghebbende. In verband hiermee worden de artikelen 121 Provinciewet en 124 en 124a Gemeentewet toegevoegd aan de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, zodat tegen de in deze artikelen bedoelde besluiten op grond van de Awb geen beroep kan worden ingesteld. Deze besluiten staan daarmee ook niet openstaan voor bezwaar.

.Door geen beroep voor belanghebbenden open te stellen tegen een besluit tot indeplaatsstelling, wordt voorkomen dat het interbestuurlijk toezicht voor derdebelanghebbenden functioneert als een herkansing na het uitputten (of ongebruikt voorbij laten gaan) van de rechtsmiddelen

bezwaar en beroep tegen besluiten van het taakverwaarlozend bestuursorgaan. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 24 december 2003,¹ waarin een belanghebbende bij gedeputeerde staten van Noord-Brabant hadden verzocht om toepassing van artikel 124 Gemeentewet, omdat het college van burgemeester en wethouders niet tijdig had beslist op een bezwaarschrift. De uitsluiting van beroep tegen een besluit tot indeplaatsstelling strekt zich tevens uit tot de weigering een dergelijk besluit te nemen en tot het niet tijdig nemen van een dergelijk besluit. Daarmee is een bepaling als in de artikelen 274a, tweede lid, en 281a, tweede lid, Gemeentewet, waarin beroep tegen de weigering te vernietigen is uitgesloten, voor een besluit tot indeplaatsstelling overbodig.

Met de voorgestelde bepalingen is het stelsel van rechtsbescherming bij indeplaatsstelling voor de taakverwaarlozende bestuursorganen gelijk aan dat bij schorsing en vernietiging.

Artikelen 1.1 onderdeel C, en 1.2, onderdeel C

De artikelen 132 Provinciewet en 135 Gemeentewet regelen dat bij indeplaatsstelling de minister dan wel het provinciebestuur bevoegd zijn tot toepassing van bestuursdwang namens het provinciebestuur dan wel het gemeentebestuur. Deze artikelen worden door de voorgestelde artikelen 121a Provinciewet en 124c Gemeentewet overbodig. Voorgesteld wordt derhalve om deze artikelen te schrappen.

Artikelen 1.1, onderdeel D, en 1.2, onderdeel D

In de artikelen 173 en 181 Provinciewet is geregeld dat gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning bevoegd zijn om aan de betrokken minister mede te delen dat een besluit of een beslissing van het gemeentebestuur in aanmerking komt voor vernietiging. Deze mededeling heeft, anders dan de mededeling van de burgemeester op grond van artikel 273 Gemeentewet, geen rechtsgevolg. Voorgesteld wordt om te bepalen dat de mededeling door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning dezelfde opschortende werking krijgt als de mededeling van de burgemeester. In artikel 273 is bepaald dat het besluit waarop de mededeling van de burgemeester betrekking heeft niet of niet verder wordt uitgevoerd. Aangezien de mededeling door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning rechtsgevolg krijgt, wordt voorgesteld de regeling ervan op te nemen in de Gemeentewet bij de overige bepalingen over schorsing en vernietiging. Daartoe komen de artikelen 173 en 181 Provinciewet te vervallen en wordt in de Gemeentewet een nieuw artikel 273a ingevoegd, dat overeenkomt met de bepaling over de mededeling door de burgemeester.

Het voorgestelde artikel 273a wijkt op drie onderdelen af van artikel 273 Gemeentewet.

Het eerste verschil betreft de termijn tussen het kennis nemen van het te vernietigen besluit en de mededeling aan de minister. In artikel 273 is bepaald dat de burgemeester de mededeling aan de minister doet binnen twee dagen nadat hij van het te vernietigen besluit kennis heeft genomen. Die termijn kan zo kort zijn omdat de burgemeester voorzitter is van de organen die het besluit nemen en daarmee in de positie is het besluit te zien aankomen. Voor gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning ligt dat anders. Als een verdacht besluit ter kennis van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning komt, zal vaak nog enig onderzoek moeten plaatsvinden om de feiten op een rij te krijgen en een beeld van de situatie te vormen. Daarom is gekozen voor een termijn van tien dagen tussen kennisneming van het besluit en de mededeling aan de minister. Overigens kan na die termijn nog aan de minister worden medegedeeld dat een besluit naar het oordeel van gedeputeerde staten of

¹ JB 2004, 85.

de commissaris van de Koning voor vernietiging in aanmerking komt, maar die mededeling heeft dan niet het rechtsgevolg dat de uitvoering van dat besluit wordt opgeschort. Bij gedeputeerde staten speelt daarnaast een rol dat deze meestal wekelijks vergaderen. Als de zaak om collegiale besluitvorming in gedeputeerde staten vraagt, dient de termijn in artikel 273a daaraan niet in de weg te staan. Gedeputeerde staten kunnen voor het doen van de mededeling aan de minister mandaat overigens verlenen aan hun leden. De aard van de bevoegdheid staat in de weg aan het verlenen van mandaat aan anderen, zoals aan ambtenaren van de provincie. Om dezelfde reden kan de commissaris van de Koning geen mandaat verlenen aan een gedeputeerde of aan ambtenaren van de provincie.

Een tweede verschil hangt samen met de termijn van tien dagen. In tien dagen kunnen er al veel onherstelbare handelingen worden verricht. Zeker in zaken waarvoor het generiek instrumentarium wordt gerevitaliseerd, de uitvoering van medebewindwetten, kan sprake zijn van een ten onrechte verleende vergunning, waarbij – als gebruik van de vergunning wordt gemaakt – onherstelbare schade optreedt aan leefomgeving of milieu. Gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kunnen op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 273a de uitvoering van een besluit voor ten hoogste tien dagen opschorten indien zij overwegen over dat besluit aan de minister mede te delen dat het in aanmerking komt voor vernietiging. Deze bevoegdheid geldt alleen als bij besluiten die het gemeentebestuur in medebewind neemt en gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning van oordeel zijn dat het besluit moet worden vernietigd wegens strijd met het recht. De opschorting eindigt van rechtswege indien na tien dagen geen mededeling aan de minister is gedaan. Indien binnen de termijn van tien dagen wel een mededeling aan de minister is gedaan, wordt de opschorting op grond van het derde lid vervangen door de opschorting van het tweede lid.

Het derde verschil met artikel 273 Gemeentewet is dat van de mededeling aan de minister niet alleen kennis wordt gedaan aan het orgaan dat het besluit heeft genomen en het orgaan dat het besluit uitvoert, maar ook aan de geadresseerde van het besluit, kort gezegd de vergunninghouder. Immers, ook deze moet weten dat hij van het besluit geen gebruik kan maken totdat vast staat dat het besluit niet wordt vernietigd.

Artikelen 1.1, onderdelen E, F en G, en 1.2, onderdelen E, F en G

De revitalisering van het instrument vernietiging bestaat – naast de positionering – voornamelijk uit enkele maatregelen die het traject na het vernietigingsbesluit richting geven, zodat eerder kan worden overgegaan tot de orde van de dag.

De kern van deze maatregelen is opgenomen in de voorgestelde artikelen 271a, tweede tot en met vijfde lid, Provinciewet en 278a, tweede tot en met vijfde lid, Gemeentewet. Hoofregel is dat na vernietiging het orgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen een nieuw besluit neemt (artikelen 274 Provinciewet en 281 Gemeentewet). Op die hoofdregel worden enige uitzonderingen en aanvullingen voorgesteld.

De eerste is dat in het vernietigingsbesluit het nieuwe besluit wordt opgenomen. Van die mogelijkheid mag slechts gebruik worden gemaakt als het gemeentebestuur of het provinciebesteduur geen beleidsvrijheid meer hebben. Een voorbeeld is de verlening van een bouwvergunning in de ecologische hoofdstructuur. Daar mag niet gebouwd worden. Het college van burgemeester en wethouders heeft derhalve geen beleidsvrijheid. De bouwvergunning wordt vernietigd en in het koninklijk besluit tot vernietiging wordt bepaald dat het gebouwde binnen een bepaalde termijn wordt afgebroken, bij gebreke waarvan de gemeente bestuursdwang zal toepassen.

De tweede is dat in het vernietigingsbesluit wordt bepaald dat het provinciebestuur of het gemeentebestuur geen nieuw besluit nemen. Hiervan is sprake als het provinciebestuur of het gemeentebestuur buiten de grenzen van hun bevoegdheid zijn getreden. In een dergelijk geval volstaat de vernietiging en is geen nieuw besluit nodig.

De derde toevoeging betreft de mogelijkheid om in het vernietigingsbesluit aanwijzingen te geven aan het provinciebestuur of het gemeentebestuur. Zo kan in het hierboven genoemde voorbeeld waarin in het vernietigingsbesluit bestuursdwang is aangezegd, worden opgenomen dat het gemeentebestuur die aanzegging effectueert. Het niet opvolgen van die aanwijzing kan met een besluit tot indeplaatsstelling worden gesanctioneerd. Die sanctie geschiedt dan niet bij koninklijk besluit maar door de in artikel 121 Provinciewet of in de artikelen 124, 124a of 124b Gemeentewet genoemde bestuursorganen.

Tot slot wordt voorgesteld te bepalen dat bij de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift, een provinciale of gemeentelijke verordening, kan worden bepaald dat met de vernietiging van die verordening tevens de krachtens die verordening genomen besluiten worden vernietigd. Als een gemeente bijvoorbeeld een subsidieverordening voor bedrijven vaststelt die in strijd is met Europese regels over staatssteun, komt een dergelijke verordening voor vernietiging in aanmerking. De individuele subsidiebesluiten zijn daarmee niet vernietigd, de vernietiging ziet op grond van artikel 10:42, eerste lid, alleen op de bevoegdheid tot het nemen van die besluiten. Het is niet doelmatig, zo al mogelijk, om iedere individuele subsidiebeschikking bij koninklijk besluit te vernietigen. Als van het gemeentebestuur wordt verwacht dat de verleende subsidies worden teruggevorderd, is een dergelijke vernietiging wel noodzakelijk. Aanvullend op die vernietiging kan dan de aanwijzing worden gegeven dat het gemeentebestuur betaalde subsidies terugvordert. Indien het gemeentebestuur dat nalaat, doet het provinciebestuur dat met toepassing van artikel 124.

Voorgesteld wordt om in de artikelen 274 Provinciewet en 281 Gemeentewet te bepalen dat in het vernietigingsbesluit een termijn kan worden opgenomen waarbinnen het orgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen een nieuw besluit neemt. Indien het orgaan deze termijn niet in acht neemt, is de regeling van de indeplaatsstelling van toepassing.

Tot slot wordt in de voorgestelde artikelen 286 en 271a, eerste lid, Provinciewet en 275 en 278a, eerste lid, Gemeentewet een regeling getroffen om bij het besluit tot schorsing of het besluit tot vernietiging een voorlopige voorziening te treffen. Denkbaar is dat het oogmerk waarmee een besluit is genomen grond is voor overheidsingrijpen, maar dat het genomen besluit desalniettemin dient te worden vernietigd. In dat geval kan de voorziening betrekking hebben op dat oogmerk. In de artikelen 10:36 en 10:45 Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een besluit slechts gedeeltelijk kan worden geschorst of vernietigd als gedeeltelijke instandhouding van het besluit strookt met aard en inhoud van het besluit. De schorsing en vernietiging van het gehele besluit kan dan gevolgen hebben die niet zijn beoogd. Met een voorziening kunnen deze gevolgen worden voorkomen.

Bij de schorsing geldt de voorziening voor de duur van de schorsing, bij de vernietiging totdat een nieuw besluit is genomen.

Artikel 1.2, onderdelen H, I en J

In onderdeel H is de bijlage bij de Gemeentewet opgenomen die de wetten bevat waarbij het interbestuurlijk toezicht op de gemeentebesturen niet door het provinciebestuur, maar door de vakminister geschiedt. De kabinetsreactie op de door de commissie Oosting uitgevoerde

doorlichting van bijzondere wetten leidt in drie gevallen tot de opname van wetten in de bijlage. Voor wat betreft de Drank- en Horecawet en de Wet werk en bijstand is de opname permanent. Voor wat betreft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is in de bijlage bij de kabinetsreactie opgenomen dat van een daadwerkelijke overdracht van het interbestuurlijk toezicht aan de provincies pas sprake zal zijn wanneer de kwaliteitsverbetering op het vlak van de Wabo-vergunningverlening, de VROM-handhaving en de bestemmingsplannen voldoende is gewaarborgd.¹ In de nadere kabinetsreactie over de handhavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting is hierop in aanvulling opgenomen: «Het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de taakuitvoering door de gemeenten wordt overeenkomstig de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting, overgedragen aan de provincies op het moment waarop de kwaliteit van de uitvoering voldoende is geborgd, uiterlijk op 1 januari 2012. De reeds door de VROM-Inspectie ingezette versobering van het IBT wordt verder doorgezet.»² Naast de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn in de bijlage de wetten opgenomen, waarop de bepalingen van het interbestuurlijk toezicht uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing zijn, voor zover in die wetten aan het gemeentebestuur een taak in medebewind wordt opgedragen. Met het oog hierop wordt in artikel 1.2, onderdeel J, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht weer van de bijlage geschrapt. Artikel 1.2, onderdeel J, treedt in werking uiterlijk met ingang van 1 januari 2012, tenzij bij koninklijk besluit een eerder tijdstip wordt bepaald. In de periode dat artikel 1.2, onderdeel J, nog niet in werking is getreden, is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met het interbestuurlijk toezicht op het gemeentebestuur in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De minister past daarbij de Gemeentewet toe zoals deze met onderhavig voostel van wet wordt gewijzigd. De minister kan daarbij geen gebruik maken van de bepalingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die met hoofdstuk III van onderhavig voostel van wet worden geschrapt. Zoals in paragraaf 16 van deze memorie reeds is opgemerkt, is een overgangsbepaling nodig voor de besluiten tot indeplaatsstelling die de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer neemt voordat de bevoegdheid daartoe uiterlijk met ingang van 1 januari 2012 overgaat naar gedeputeerde staten. Met het voorgestelde artikel 1.2, onderdeel H, wordt een artikel 292 aan de Gemeentewet toegevoegd. In dat artikel wordt geregeld dat na inwerkingtreding van de overdracht van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling aan gedeputeerde staten ten algemene, de bevoegdheden van de Minister inzake reeds genomen besluiten tot indeplaatsstelling overgaan naar gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zetten derhalve een reeds ingezette indeplaatsstelling voort. Zij kunnen de besluiten nemen die het gemeentebestuur had moeten nemen en de handelingen doen verrichten die het gemeentebestuur had moeten doen verrichten. Gedeputeerde staten verdedigen de besluiten ter uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling bij de rechter, ook als deze in eerste instantie door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn genomen.

Artikelen 1.3, 1.4 en 1.5

In de artikelen XV van de Wet dualisering provinciebestuur en VIIIa van de Wet dualisering gemeentebestuur is bepaald dat voor zover bij of krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen regels uit de Provinciewet en Gemeentewet van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, de Provinciewet en de Gemeentewet moeten worden toegepast zoals die golden voorafgaand aan de inwerkingtreding van de dualisering van het provinciebestuur (12 maart 2003) en het gemeentebestuur (7 maart 2002). Met deze bepalingen werd beoogd te zorgen dat de uitgangspunten van

¹ Bijlage bij de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting, p. 2, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

² Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130, p. 11.

de dualisering niet zouden doorwerken op het bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Deze bevrozing van de doorwerking is reeds in 2003 ongedaan gemaakt voor de wijziging van een aantal artikelen betreffende de financiën van de provincies en de gemeenten, nu deze wijzigingen, anders dan de bepalingen betreffende de dualisering, wel dienden door te werken naar gemeenschappelijke regelingen. Ook de thans voorgestelde wijzigingen betreffende het interbestuurlijk toezicht dienen door te werken naar gemeenschappelijke regelingen. Daarom wordt voorgesteld de paragraaf betreffende de taakverwaarlozing en het hoofdstuk betreffende schorsing en vernietiging uit de Provinciewet en de Gemeentewet toe te voegen aan de opsomming waarvoor de bevrozing van de Provinciewet en de Gemeentewet niet geldt. Voor de overzichtelijkheid wordt die opsomming verplaatst naar een nieuw artikel in het slothoofdstuk van de Wet gemeenschappelijke regelingen en worden de genoemde artikelen XV van de Wet dualisering provinciebestuur en VIIIa van de Wet dualisering gemeentebestuur geschrapt. Voor de eveneens in artikel VIIIa van de Wet dualisering gemeentebestuur opgenomen bevrozing van de Gemeentewet ten behoeve van de Kaderwet bestuur in verandering hoeft geen nadere voorziening te worden getroffen, nu de Kaderwet bestuur in verandering per 1 januari 2006 is vervallen.

Artikel 1.6

De aanpassingen in onderdeel B van de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht zien op besluiten tot inde plaatsstelling. Op grond van de artikelen 121g Provinciewet en 124i Gemeentewet kan alleen het taakverwaarlozende bestuursorgaan rechtstreeks beroep in stellen tegen een besluit tot indeplaatsstelling. Zie verder de toelichting bij deze artikelen.

De aanpassing in onderdeel C van de bijlage betreft een aanpassing die noodzakelijk is in verband met verwijzingen naar vervallen artikelen uit de Wabo.

Artikel 2.1

De aanwijzingsbevoegdheden van de artikelen 45 en 45a van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen vervallen, nu met de (aanzegging tot) indeplaatsstelling in de Provinciewet hetzelfde doel kan worden bereikt. De aanwijzingsbevoegdheid van artikel 45a kan behalve op gedeputeerde staten tevens betrekking hebben op bestuursorganen van andere lichamen die plannen vaststellen (zoals waterschappen). Voor de borging van de Europeesrechtelijke verplichtingen (in het bijzonder die van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn) is het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe) van belang. Artikel 45a van de Natuurbeschermingswet 1998 kan pas vervallen als de Wet NERpe eveneens in werking is getreden. In artikel XIV is hiertoe een voorziening opgenomen.

De bepalingen betreffende toezichthouders in artikel 57, tweede tot en met vierde lid, kunnen eveneens worden gemist. Artikel 57, tweede lid, is, uitgaande van een beginselplicht tot handhaven, overbodig, nu het niet nemen van een besluit tot toepassing van bestuursdwang een vorm van taakverwaarlozing is en derhalve met indeplaatsstelling door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan worden geredresseerd. Het derde lid heeft ten opzichte van het tweede lid geen zelfstandige betekenis. Het vierde lid is overbodig, omdat de bevoegdheid van gedeputeerde staten om bestuursdwang toe te passen, reeds volgt uit artikel 122 van de Provinciewet.

Artikelen 3.1 en 3.2

Ter vervanging van de Huisvestingswet is bij koninklijke boodschap van 23 december 2009 het voorstel van wet houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 20..) (32 271) aanhangig gemaakt. Deze wet zal vermoedelijk in werking treden voordat onderhavig voorstel van wet in werking treedt. De nieuwe Huisvestingswet zal geen bepalingen bevatten met betrekking tot interbestuurlijk toezicht, behoudens een tijdelijke regeling. De tijdelijke regeling strekt er voornamelijk toe om, tot de inwerkingtreding van het in onderhavig voorstel van wet voorgestelde artikel 124a van de Gemeentewet, de bevoegdheid te behouden van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie om ten behoeve van de huisvesting van statushouders in de plaats te kunnen treden van een gemeente als de provincie zulks verzuimt. De tijdelijke regeling komt met de inwerkingtreding van artikel 3.1 te vervallen. Artikel 3.2 ziet op het geval dat onderhavig voorstel van wet eerder in werking treedt dan de nieuwe Huisvestingswet.

Artikel 3.3

Onderdeel B

In artikel 2.29, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) vervalt de bevoegdheid van de inspecteur om aan provincie of gemeente om intrekking of wijziging van een milieuvergunning te verzoeken. Deze bevoegdheid is aan te merken als een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht die conform de aanbevelingen van de commissie Oosting kan worden geschrapt. Het instrument vernietigen in de Provinciewet of de Gemeentewet biedt een toereikend alternatief. In het tweede lid vervalt de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om in verband met provinciale ruimtelijke belangen te verzoeken om een vergunning te wijzigen of in te trekken. Het generieke instrument vernietigen in de Provinciewet of de Gemeentewet volstaat.

Onderdeel E

De aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 2.34 van de Wabo is aangemerkt als instrument van specifiek interbestuurlijk toezicht en vervalt conform de aanbevelingen van de commissie Oosting. Het generieke instrumentarium uit de Provinciewet of de Gemeentewet volstaat.

Onderdeel F

Hoofdstuk 5 van de Wabo ziet op de handhaving van de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Dat geldt ook voor de gevallen waarin het bevoegd gezag het dagelijks bestuur van een waterschap is. Maar de te schrappen bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht in de Wabo worden ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht niet gelijktijdig vervangen door een generiek instrumentarium. In de meeste gevallen wordt het interbestuurlijk toezicht uitgeoefend door de minister. In paragraaf 5.2 van de Wabo is echter de regierol bij gedeputeerde staten gelegd. In het voorgestelde artikel 5.2a wordt voorgesteld om ten aanzien van het toezicht op de waterschappen door de minister de betreffende artikelen uit de Provinciewet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Voor wat betreft het toezicht op grond van paragraaf 5.2 worden dan de bevoegdheden van gedeputeerde staten uit de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Onderdelen G en H

De aanwijzingsbevoegdheid uit de artikelen 5.7 en 5.9 van de Wabo is aangemerkt als instrument van specifiek interbestuurlijk toezicht en vervalt conform de aanbevelingen van de commissie Oosting. Het

generieke instrumentarium uit de Provinciewet of de Gemeentewet volstaat. Artikel 5.7 heeft betrekking op een aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten. Het generiek interbestuurlijk toezicht in het kader van de Wabo wordt tot uiterlijk 1 januari 2012 door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uitgeoefend. Met het vervallen van artikel 5.7 zou een bevoegdheid die thans door gedeputeerde staten wordt uitgeoefend, vanaf inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet tot uiterlijk 1 januari 2012 bij de minister komt te liggen. Om dat effect te voorkomen, wordt het vervallen van artikel 5.7 uitgesteld tot het tijdstip dat het interbestuurlijk toezicht ten algemene overgaat naar het provinciebestuur.

Onderdeel I

Artikel 5.11 regelt de bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om ambtenaren aan te wijzen die toezicht houden op de uitvoering en de handhaving van milieuwetgeving. Deze bevoegdheid wordt thans opgenomen in de voorgestelde artikelen 121c Provinciewet en 124e Gemeentewet. Waar in deze artikelen gesproken wordt over toezicht op de uitvoering, wordt tevens handhaving bedoeld.

Onderdeel J

In artikel 5.20, eerste lid, Wabo is voorzien in een bevoegdheid van de VROM-inspectie om in het kader van interbestuurlijk toezicht een handhavingsverzoek te doen aan het bevoegd gezag. Voorgesteld wordt dit specifiek instrument te schrappen omdat met indeplaatsstelling hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Het beginsel dat het bevoegd gezag verplicht is om te handhaven, leidt ertoe dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid uit de Provinciewet of de Gemeentewet kan worden ingezet als een gemeente of provincie nalaat handhavend op te treden.

Onderdeel K

De mogelijkheid uit artikel 5.20, tweede lid, Wabo voor gedeputeerde staten om in verband met provinciale ruimtelijke belangen te verzoeken om bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen of een vergunning te wijzigen of in te trekken, kan worden vervangen door het generiek instrumentarium in de Provinciewet of de Gemeentewet. Het generiek interbestuurlijk toezicht in het kader van de Wabo wordt tot uiterlijk 1 januari 2012 door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uitgeoefend. Met het vervallen van artikel 5.20, tweede lid, zou een bevoegdheid die thans door gedeputeerde staten wordt uitgeoefend, vanaf inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet tot uiterlijk 1 januari 2012 bij de minister komen te liggen. Om dat effect te voorkomen, wordt het vervallen van artikel 5.20, tweede lid, uitgesteld tot het tijdstip dat het interbestuurlijk toezicht ten algemene overgaat naar het provinciebestuur.

Onderdeel L

De bevoegdheid van de betrokken minister om uitvoering van een handhavingsbeschikking te vorderen uit de artikelen 5.24 en 5.25 van de Wabo, vervalt, omdat de indeplaatsstellingsbevoegdheid uit de Provinciewet of de Gemeentewet volstaat.

Overige onderdelen

De overige aanpassingen betreft aanpassingen die noodzakelijk zijn in verband met verwijzingen naar vervallen artikelen.

Artikel 3.4

Deze aanpassingen betreft aanpassingen die noodzakelijk zijn in verband met verwijzingen naar vervallen artikelen uit de Wabo.

Artikel 3.5

In dit onderdeel wordt de toepassing beperkt van het specifieke instrument dat in artikel 17.15 van de Wet milieubeheer is geregeld. Het betreft de mogelijkheid van een vordering van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om preventieve maatregelen te treffen bij onmiddellijke dreiging van milieuschade. Dit instrument is niet langer van toepassing op gemeenten en provincies. Daarvoor treedt het generieke instrumentarium in de Gemeentewet en de Provinciewet in de plaats. Artikel 17.15 van de Wet milieubeheer dient wel van toepassing te blijven op een vordering jegens een waterschap aangezien het generieke instrumentarium daarop vooralsnog niet van toepassing is. Uit oogpunt van uniformiteit worden de bepalingen betreffende indeplaatsstelling uit de Provinciewet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 4.1

In artikel 3.13 van de Waterwet vervalt de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot indeplaatsstelling jegens het provinciebestuur, nu hierin reeds word voorzien in de artikelen 121 en verder van de Provinciewet. De in genoemd artikel 3.13 tevens voorkomende bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot indeplaatsstelling jegens het waterschapsbestuur wordt qua uitwerking geharmoniseerd met de ministeriële bevoegdheid jegens de provincies. De relevante nieuwe bepalingen uit de regeling van de ministeriële indeplaatsstelling van de Provinciewet worden van overeenkomstige toepassing verklaard. Waar de laatstgenoemde bepalingen zich richten op het niet (naar behoren) nemen van beslissingen of verrichten van handelingen door provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning, gaat het bij de overeenkomstige toepassing in het kader van artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet om het niet (naar behoren) nemen van beslissingen of verrichten van handelingen door het waterschapsbestuur. In concreto kan het dan gaan om beslissingen of handelingen van het algemeen bestuur, een afdeling van het algemeen bestuur dan wel het dagelijks bestuur van het waterschap (vgl. artikel 60 van de Waterschapswet).

Artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet vormt het sluitstuk op de aanwijzingsbevoegdheid van (uitsluitend) de Minister van Verkeer en Waterstaat ingevolge het eerste lid van dat artikel. Het derde en vijfde lid van het nieuwe artikel 121 van de Provinciewet zijn niet mede van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat die zien op gevallen die zich onder de Waterwet niet voordoen.

Voorts is artikel 121f niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de systematische informatieverstrekking door waterschappen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat in het kader van de Waterwet reeds is geregeld (artikel 3.10, tweede lid).

Overigens bevat artikel 3.13 in het eerste lid een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. De minister kan het provinciebestuur en het waterschapsbestuur een aanwijzing geven in verband met internationale verplichtingen en bovenregionale belangen. Deze bevoegdheid wordt gehandhaafd, omdat deze aanwijzing geen interbestuurlijk toezicht is, maar dient om te voorzien in gevallen waarbij niet aan de voorkant door middel van wetgeving kan worden bepaald welke besluiten of handelingen door provincie of waterschap moeten worden

verricht. De aanwijzing is daarmee vergelijkbaar met de in paragraaf 6 van deze toelichting beschreven aanwijzing in hoofdstuk 4 van de Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 10.1

De uitzonderingen betreffende artikel 2.1, onderdeel J, artikel 2.1, onderdeel B, en artikel 3.3, onderdelen F en J, zijn toegelicht bij die artikelen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten