

Vergaderjaar 2010–2011

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 mei 2011

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebrachte verslag. Ik constateer verheugd dat het voorstel van wet de instemming geniet van alle aan het woord zijnde leden.

In deze nota zal worden ingegaan op nog bij de leden van verschillende fracties levende vragen. Daarbij zal de volgorde van het verslag worden aangehouden.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de wijze waarop in de toekomst wordt voorkomen dat nieuwe specifieke toezichtbepalingen worden vastgesteld, en naar de rol die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij heeft.

Op grond van de artikelen 116 van de Gemeentewet en 114 van de Provinciewet heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een coördinerende taak bij het rijksbeleid dat de gemeenten en de provincies raakt. De andere ministers zijn verplicht in een vroeg stadium in overleg te treden met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake gemeenten of provincies. Een nieuw specifiek toezichtinstrument is een inbreuk op het rijksbeleid inzake het interbestuurlijk toezicht op gemeenten of provincies, zodat een minister die voornemens is een dergelijk instrument in te voeren, hierover overleg moet voeren met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De voorbereiding van nieuw beleid of nieuwe wetgeving is zo ingericht dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier tijdig bij wordt betrokken. Als sluitstuk hierop worden voorstellen die aan de Ministerraad worden gezonden, getoetst aan onder meer het beleid inzake interbestuurlijk toezicht, zodat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overeenkomstig de artikelen 116, derde lid, van de Gemeentewet en 114, derde lid, van de Provinciewet in de Ministerraad zijn bedenkingen tegen een dergelijk nieuw instrument kenbaar kan maken.

Daarnaast worden de uitgangspunten van het interbestuurlijk toezicht opgenomen in hulpmiddelen voor de ontwikkeling van nieuw beleid, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Integraal afwegingskader, zodat bij de ontwikkeling van nieuw beleid deze uitgangspunten worden betrokken,

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts naar de gevolgen voor het interbestuurlijk toezicht, mocht in de toekomst de provincie alleen taken op bepaalde beleidsterreinen hebben.

Een belangrijk uitgangspunt bij de herziening van het stelsel van interbestuurlijk toezicht is de toepassing van de principes van nabijheid en enkelvoudigheid. Hieruit vloeit voort dat het toezicht op de gemeenten in beginsel bij de provincie ligt, tenzij de provincie geen taak heeft op een bepaald beleidsterrein en derhalve inhoudelijke expertise mist om toezicht uit te oefenen. In onderhavig voorstel van wet wordt voorgesteld om voor een dergelijk beleidsterrein de betrokken minister te belasten met het interbestuurlijk toezicht op het gemeentebestuur. In geval taken van de provincie aan de gemeente worden opgedragen, kan dat betekenen dat de expertise om toezicht op de uitoefening van die taken niet langer bij de provincie aanwezig is, bijvoorbeeld omdat de betrokken provincieambtenaren niet langer bij de provincie werkzaam zijn. In dat geval zal het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten door de betrokken minister worden uitgeoefend.

De in de memorie van toelichting aangekondigde nota van wijziging, waarnaar de leden van de VVD-fractie vroegen, waarin de aanpassingen zijn opgenomen van de wetten die een eigen vorm van interbestuurlijk toezicht kennen, wordt gelijktijdig met deze nota aan de Tweede Kamer gezonden.

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan in algemene zin graag geïnformeerd te worden over de wijze waarop buurlanden het toezicht tussen bestuurslagen georganiseerd hebben en hoe daar de eenheid van de staat wordt gewaarborgd.

Vooropgesteld moet worden dat de verhoudingen tussen de bestuurslagen per land verschillen en dat om die reden niet één op één een vergelijking kan worden gemaakt tussen de wijzen waarop tussen bestuurslagen toezicht wordt gehouden en wat dit betekent voor de eenheid van de staat. De hoeveelheid en aard van de taken die bij decentrale overheden zijn belegd, verschilt in de Europese landen. Hiernavolgend wordt in algemene zin ingegaan op de wijze waarop in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België wordt geborgd dat de bij de decentrale overheden belegde taken naar behoren worden uitgevoerd en de daartoe geldende wet- en regelgeving naar behoren wordt nageleefd. In het Verenigd Koninkrijk hebben lokale overheden diverse bij wet opgelegde bevoegdheden op de terreinen van onderwijs, sociale diensten, volkshuisvesting, wegenonderhoud, afvalverwerking en ruimtelijke ordening. Binnen de wettelijke kaders hebben lokale overheden op bepaalde beleidsterreinen discretionaire bevoegdheden (beleidsruimte). Lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk hebben geen autonome taken. Wanneer een lokale overheid zich bij de uitvoering van de betreffende taken niet aan de wettelijke kaders houdt, kan de overheidsinstantie voor de rechter worden gedaagd. Bij wet kunnen specifieke toezicht- of interventiebevoegdheden (preventief of achteraf toe te passen) aan een vakminister worden toegekend die verantwoordelijk is voor een bepaald beleidsterrein. Hierbij moet worden aangetekend dat er in het Verenigd Koninkrijk voorbereidingen worden getroffen om een aantal bevoegdheden van de centrale overheid naar lokale overheden te decentraliseren, onder andere op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Ten aanzien van het toezicht op de uitoefening van

deze bevoegdheden wordt in de plannen gesproken over het stimuleren van meer controle en verantwoording op het horizontale niveau ten opzichte van een terugtrekkende centrale overheid ten aanzien van sturing en toezicht.

In Duitsland hebben de deelstaten een sterke positie ten aanzien van de lokale overheden (gemeenten). De deelstaten stellen de wettelijke kaders vast waaraan de uitvoering op lokaal niveau dient te voldoen. Gemeenten in Duitsland zijn over het algemeen bevoegd voor bijna alle publieke zaken die zich op het lokale niveau afspelen (universele, «autonome» gemeentelijke bevoegdheden). Daarnaast kunnen door de deelstaat in kwestie of door de federale staat aanvullende specifieke uitvoeringsbevoegdheden aan gemeenten worden gedelegeerd (medebewind). Voor de eerste categorie geldt dat de deelstaten toetsen of de gemeenten deze bevoegdheden uitoefenen volgens de daaraan gestelde wettelijke vereisten (rechtmatigheid). Voor de tweede categorie geldt dat de uitvoering door de gemeenten ook wordt getoetst op doelmatigheid. Gemeentelijke besluiten in deze medebewindsfeer kunnen door het bevoegde gezag op deelstaatniveau of op federaal niveau worden herroepen of geamendeerd.

In België zijn over het algemeen de drie gewesten verantwoordelijk voor het bestuurlijke toezicht op de lokale overheden. In het toezicht op lokale overheden wordt zowel getoetst op rechtmatigheid als op doelmatigheid van de uitvoeringsbevoegdheden van lokale overheden zoals die bij wet zijn vastgelegd. De gewesten, of daarbinnen de provincies, hebben daarbij diverse (preventieve) goedkeuringsbevoegdheden of bevoegdheden die kunnen leiden tot vernietiging of herroeping van besluiten op lokaal niveau of tot indeplaatsstelling wanneer een lokale overheid nalaat te handelen.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de cultuuromslag kan worden bereikt die voor de voorgestelde manier van werken, te weten het in principe alleen nog gebruik maken van de generieke instrumenten vernietiging en indeplaatsstelling, noodzakelijk is.

De cultuuromslag zal vooral plaats moeten vinden bij degenen die bij het rijk of de provincies belast zijn met de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht. Deels blijven dezelfde organisaties belast met dit toezicht, maar in het omgevingsrecht gaat het interbestuurlijk toezicht van het rijk over naar gedeputeerde staten. Het realiseren van de cultuuromslag wordt gestimuleerd via de bevordering van kennis, zodat alle betrokkenen weten wat er verandert en wat de nieuwe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden inhouden. Daarnaast is er aandacht voor het voorbereiden van alle betrokkenen op de nieuwe werkwijze (toezichtfilosofie) in het interbestuurlijk toezicht.

Via gesprekken, presentatie en discussiebijeenkomsten in het land met onder meer de provincies, de vakdepartementen, de inspecties, de regionale verenigingen van gemeenten en de regionale kringen van griffiers wordt deze nieuwe manier van denken en doen geïmplementeerd.

2. Waarom interbestuurlijk toezicht

De leden van de fractie van de SGP merkten op dat de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de mogelijkheid van preventief toezicht open houden. Deze leden vroegen naar de verhouding tussen deze wetten en onderhavig voorstel van wet.

Voorop moet worden gesteld dat noch de Grondwet noch de Awb de bevoegdheid geven tot het uitoefenen van preventief toezicht. In artikel 132, derde lid, van de Grondwet is bepaald dat preventief toezicht op besluiten van de besturen van provincies en gemeenten slechts mogelijk is, als hierin bij of krachtens de wet is voorzien. De Grondwet geeft

daarmee zelf niet de bevoegdheid om preventief toezicht uit te oefenen, maar roept slechts een procedurele waarborg in het leven, waardoor andere organen niet zonder wettelijke basis organen van gemeenten en provincies aan preventief toezicht kunnen onderwerpen. Met onderhavig voorstel van wet worden de meeste van die wettelijke grondslagen geschrapt. Genoemde grondwettelijke bepaling verliest daarmee niet zijn betekenis, omdat denkbaar is dat in de gevallen waarin specifiek interbestuurlijk toezicht (uitvoeringsvervlechting en functioneel bestuur, alsmede bij financieel toezicht) vormen van preventief toezicht blijven bestaan of worden ingevoerd. Daarnaast is denkbaar dat toezicht op besturen van gemeenten of provincies wordt opgedragen aan andere organen dan de organen die in de Gemeentewet of de Provinciewet met interbestuurlijk toezicht worden belast. Zo berust het toezicht op de uitvoering van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens door de gemeenten bij het College bescherming persoonsgegevens. Bij de vormgeving van dergelijk toezicht zullen de waarborgen van de Grondwet hun betekenis behouden.

Ook de Awb kent geen bevoegdheden toe tot het uitoefenen van preventief toezicht. Deze wet bevat regels die de uitoefening van dergelijke, in andere wetten toegekende, bevoegdheden uniformeren. Deze regels gelden niet alleen indien besluiten van organen van gemeenten of provincies aan goedkeuring worden onderworpen, maar ook indien de goedkeuring betrekking heeft op besluiten van andere bestuursorganen, zoals openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Als in een wet een vorm van preventief toezicht is opgenomen, is op de uitoefening ervan afdeling 10.2.1 van de Awb betreffende de goedkeuring van besluiten van toepassing. Nu met onderhavig voorstel van wet enige voorbeelden van goedkeuring worden geschrapt, wordt in die gevallen niet meer aan de toepassing van de Awb toegekomen. De Awb houdt echter zijn betekenis voor andere vormen van preventief toezicht.

3. Probleemanalyse

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of alle in het interbestuurlijk toezicht gehanteerde sectorspecifieke instructies en meetlatten die verder reiken dan de wet vordert, bij de inwerkingtreding van de wet automatisch komen te vervallen.

Voor zover ten behoeve van het interbestuurlijk toezicht door toezichthoudende bestuursorganen of door onder hun verantwoordelijkheid werkzame diensten instructies en meetlatten zijn uitgebracht, kunnen deze niet via het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht worden afgeschaft of aangepast. Indien dergelijke instrumenten verder reiken dan de wet toestaat, zullen deze instrumenten door de betrokken ministers of provinciebesturen moeten worden aangepast bij de implementatie van de Wet revitalisering generiek toezicht.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering de constatering dat de horizontale verantwoording beter kan nader toe te lichten en een indruk te geven van mogelijke oplossingsrichtingen. Tevens vroegen zij op welke wijze VNG en IPO daarbij actief betrokken zijn.

Een van de doelstellingen van de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur was de controlerende functie van de gemeenteraad en provinciale staten te versterken. De gedachte is dat een dergelijke controle op het gemeentebestuur en het provinciebestuur leidt tot een verbetering van de uitvoering van de taken van het gemeentebestuur en het provinciebestuur. Een dergelijke verbetering leidt tot vermindering van het belang van interbestuurlijk toezicht. Hiervoor is noodzakelijk dat de gemeenteraad en provinciale staten beschikken over de benodigde informatie over de uitvoering van de taken van het gemeentebestuur en

het provinciebestuur. Deze informatie wordt aangeduid met horizontale verantwoordingsinformatie. Volgens de beoordelingen in de doorlichtingrapportages van de commissie Oosting in 2007 boden de horizontale vormen van verantwoording en kwaliteitsborging niet voldoende waarborgen voor een adequate uitvoering van de betreffende publieke taken door de decentrale overheden, en werd in zoverre nog steeds interbestuurlijk toezicht nodig geacht. Vanuit dat gezichtspunt zijn onder verantwoordelijkheid van het IPO en de VNG projecten gestart die de horizontale verantwoording moeten versterken. De VNG ontwikkelt een model voor versterking van de horizontale verantwoording waarbij colleges hun raden actief informeren over de kwaliteit van de taakuitvoering. Hiermee wordt de kwaliteit van de horizontale informatieverstrekking naar verwachting verbeterd en kan de intensiteit van het verticale toezicht afnemen. De provincies (onder de vlag van het IPO) ontwikkelen een vergelijkbaar model. Bij de ontwikkeling van de modellen zijn alle partijen (departementen, inspecties, gemeenten, provincies) betrokken.

De leden van de D66-fractie vroegen zich naar aanleiding van de constatering dat de gevolgen van het voorstel voor het interbestuurlijk wantrouwen onduidelijk zijn, af of de generieke instrumenten niet vaker dan wenselijk zullen worden ingezet om mee te kunnen kijken met de andere bestuurslaag. Met de aan het woord zijnde leden constateert het kabinet dat het aantal instrumenten om in te grijpen wordt beperkt. Ook de wijze van ingrijpen wijzigt. Een onder toezicht staand bestuursorgaan hoeft niet meer om instemming vooraf te vragen. Een met toezicht belast bestuursorgaan kan niet langer met een aanwijzing de beleidsvrijheid van een onder toezicht staand bestuursorgaan invullen. De interventies bij een eventuele taakverwaarlozing vinden pas plaats als van een dergelijke taakverwaarlozing is gebleken. De enige manier waarop een met toezicht belast bestuursorgaan uiting zou kunnen geven aan het door de aan het woord zijnde leden bedoelde wantrouwen is door het actief op zoek gaan naar taakverwaarlozing. Dat zou kunnen door het intensiveren van inspecties bij een onder toezicht staand bestuursorgaan of het opvragen van informatie over de wijze van uitvoeren van de taken van een onder toezicht staand bestuursorgaan. Voor intensivering van dergelijke inspecties bestaat echter slechts aanleiding als er signalen zijn dat sprake is van ernstige tekortkomingen in de taakuitvoering. Voor het intensiveren van inspecties uit oogpunt van wantrouwen hoeft overigens niet te worden gevreesd, nu daarvoor geen financiële middelen ter beschikking worden gesteld. De door een onder toezicht staand bestuursorgaan te verstrekken informatie wordt begrensd door de in de krachtens de artikelen 121f van de Provinciewet en 124h van de Gemeentewet vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of onderscheid valt te maken tussen interbestuurlijk toezicht bij grotere provincies en gemeenten en in de dunner bevolkte gebieden, en zo ja, wat de consequenties van deze vaststelling zouden zijn voor het huidige voorstel. In zijn algemeenheid dient de door de leden van de D66-fractie gestelde vraag ontkennend te worden beantwoord. De bij of krachtens de wet aan het gemeentebestuur of het provinciebestuur opgedragen taken zijn in het algemeen niet gedifferentieerd naar het aantal inwoners binnen gemeenten dan wel provincies. Wel kan een bepaalde wettelijke taak voor een dichtbevolkte gemeente relevanter zijn dan voor een plattelandsgemeente, maar het omgekeerde geldt ook. Voor het interbestuurlijk toezicht geldt, dat het toezichthoudend bestuursorgaan voor de vraag of sprake is van taakverwaarlozing in een concreet geval zal moeten vaststellen wat in dat concrete geval de bij of krachtens de wet opgedragen taak inhoudt. De regering heeft geen aanwijzingen dat een verschil in inwoneraantal

gevolgen heeft voor de mate en wijze van interbestuurlijk toezicht en eventuele problemen hieromtrent.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd naar het verwachte aantal casussen waarin de generieke toezichtinstrumenten straks worden toegepast. De regering merkt op dat de commissie Oosting heeft vastgesteld dat de generieke toezichtinstrumenten slechts bij hoge uitzondering worden toegepast. In het interbestuurlijk verkeer is de norm dat het toezichthoudend bestuursorgaan en het onder toezicht staande bestuursorgaan hun verschillen van inzicht in onderling overleg oplossen. Hieraan kan de verwachting worden ontleend dat het aantal indeplaatsstellingen en vernietigingen zeer beperkt zal blijven.

4. Breuk met het verleden, een stelselwijziging

De leden van de VVD-fractie vroegen of de conclusie juist is dat het instrument indeplaatsstelling alleen wordt gebruikt bij medebewindstaken en het instrument vernietiging slechts aan de orde is bij autonome taken. Het is juist dat het instrument indeplaatsstelling alleen kan worden gebruikt bij medebewindstaken, of preciezer gezegd het niet of niet naar behoren uitvoeren van bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde beslissingen, handelingen of resultaten. Het instrument vernietiging is echter niet beperkt tot autonome taken. Vernietiging is ook aan de orde bij een in medebewind genomen besluit dat in strijd met een wettelijk voorschrift is genomen. Een dergelijke strijd kan niet met indeplaatsstelling worden gerepareerd, omdat een nieuw krachtens indeplaatsstellingsbesluit het onjuiste oude besluit niet opheft. Daarvoor is juist vernietiging nodig. Het onderscheid tussen indeplaatsstelling en vernietiging ligt dus in de aard van de tekortkoming van het onder toezicht staande bestuursorgaan: als het bestuursorgaan niets of te weinig doet, kan in de plaats worden gesteld. Doet het onder toezicht staand bestuursorgaan te veel, dan kan alleen vernietiging uitkomst bieden.

Voorts vroegen de aan het woord zijnde leden in hoeverre de instrumenten vernietiging en indeplaatsstelling door de interventieladders niet toch een soort ultimatum remedium blijven. Deze leden hebben gelijk als zij bedoelen dat de interventieladders mede tot doel hebben te voorkomen dat de instrumenten vernietiging en indeplaatsstelling daadwerkelijk moeten worden ingezet. Met het ultimatum remedium karakter van met name het instrument vernietiging wordt in de regel iets anders bedoeld, namelijk dat het gebruik van het instrument pas aan de orde is als alle andere middelen zijn uitgeput. Met onderhavig voorstel van wet wordt die lijn verlaten: als specifieke instrumenten worden afgeschaft, vormen vernietiging en indeplaatsstelling in beginsel nog de enige instrumenten om op te kunnen treden. Daarmee komt het ultimatum remedium karakter aan de beide instrumenten te ontvallen, in die zin dat er niet langer andere trajecten aan voorafgaan. Uitgangspunt in het nieuwe stelsel is echter wel dat gemeenten en provincies de ruimte en het vertrouwen krijgen om hun taken, binnen de grenzen van de wet, naar eigen inzicht uit te voeren. Dit betekent dat niet lichtvaardig op de decentrale besluitvorming moet worden ingegrepen en de generieke toezichtinstrumenten dus terughoudend en zorgvuldig moeten worden toegepast. Het doorlopen van de interventieladders draagt daaraan bij.

Tot slot vroegen de leden van de VVD-fractie hoe wordt voorkomen dat de interventieladders zowel door het provinciebestuur als de minister worden doorlopen en hoe een en ander past bij het verminderen van bestuurlijke drukte.

Voorop dient te worden gesteld dat door het uitgangspunt van één toezichthouder het niet snel aan de orde zal zijn dat zowel door het provinciebestuur als de minister de interventieladder doorlopen. De interventieladder zoals die is beschreven bij taakverwaarlozing, voorziet in het geval het toezicht op het gemeentebestuur is opgedragen aan het provinciebestuur, geen rol voor de minister, behoudens in het geval dat het provinciebestuur ten onrechte geen toepassing geeft aan artikel 124 van de Gemeentewet. Maar in dat geval zit het provinciebestuur stil en heeft het de interventieladder niet doorlopen.

De interventieladder bij (schorsing en) vernietiging kent, ingeval het toezicht op het gemeentebestuur aan het provinciebestuur is opgedragen, een rol voor het provinciebestuur en voor de Kroon. In dat geval heeft het provinciebestuur een voornamelijk een signalerende functie, in de eerste fase van de interventieladder. De interventieladder wordt door de minister voortgezet, in geval het provinciebestuur de mededeling doet dat een bepaalde beslissing van het gemeentebestuur voor vernietiging in aanmerking komt. Het provinciebestuur heeft tien dagen om te onderzoeken of het aan de minister de mededeling wil doen dat een beslissing van het gemeentebestuur in aanmerking komt voor vernietiging. Die mededeling heeft als rechtsgevolg dat de uitvoering van die beslissing voor vier weken wordt opgeschort. Het provinciebestuur kan eventueel later een dergelijke mededeling doen, maar dan kan de uitvoering slechts worden opgeschort door een besluit van de Kroon tot schorsing van de beslissing van het gemeentebestuur. Gelet op de korte periode van tien dagen zal het onderzoek door het provinciebestuur niet tot veel bestuurlijke drukte leiden. Indien na de mededeling van het provinciebestuur de betreffende minister van oordeel is dat aanleiding voor een onderzoek naar een mogelijke vernietiging zal hij de Koningin een voordracht doen tot schorsing van het betreffende besluit van het gemeentebestuur. Vervolgens zal die minister het bestuurlijk overleg aangaan met het betrokken gemeentebestuur. Aangezien de Kroon inhoudelijk verantwoordelijk is voor de vernietiging, kan de Kroon niet afgaan op het oordeel van het provinciebestuur, maar moet de Kroon, dat wil zeggen de minister die de voordracht doet, zelfstandig onderzoeken of vernietiging aan de orde is. Dat sluit niet uit dat het provinciebestuur in een voorkomend geval bij het bestuurlijk overleg wordt betrokken, nu dat bestuur als eerste verantwoordelijk is voor het interbestuurlijk toezicht op de gemeente. Maar ook dan is slechts sprake van één interventieladder.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie de verwijzing van de regering naar de afspraken over «legislatieve terughoudendheid» ten aanzien van de BES-eilanden. Deze leden vroegen hoe het toezicht op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gedurende de vijf jaren van legislatieve terughoudendheid geregeld zal worden. Zij vroegen de regering nader in te gaan op de vraag hoe het uitgangspunt van de commissie Oosting zich verhoudt tot het voortbestaan van twee onderscheiden toezichtregimes.

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES) regelt het generieke toezicht op de openbare lichamen. Zoals bekend is de Gemeentewet het uitgangspunt voor deze wet. Het generieke toezicht komt dan ook overeen met de regeling in de huidige Gemeentewet.

Dat betekent allereerst dat de Kroon het instrument van schorsing en vernietiging ten dienste staat, indien een besluit van het eilandsbestuur in strijd is met het recht en/of het algemeen belang (artikel 220 WolBES jo. afdeling 10.2.2 en afdeling 10.2.3 Awb). Zowel de Rijksvertegenwoordiger als de gezaghebber (door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger) kan de minister die het aangaat mededeling doen van een besluit dat naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komt (artikelen 222 en 223 WolBES). Een dergelijke mededeling heeft schorsende werking. Tegen een

koninklijk besluit tot vernietiging staat beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 229 WolBES). Voorts is er een voorziening getroffen in geval van taakverwaarlozing. Deze komt erop neer dat wanneer de eilandsraad bij of krachtens een andere wet dan de WolBES of de Wet financiën openbare lichamen BES (FinBES) gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, het bestuurscollege daarin voorziet (artikel 230 WolBES). Wanneer het bestuurscollege of de gezaghebber bij of krachtens een andere wet dan de WolBES of de FinBES gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorziet de Rijksvertegenwoordiger daarin namens hen en ten laste van het openbaar lichaam (artikel 231 WolBES). Ten slotte is in afwachting van de wijziging van de Grondwet betreffende de positie van de BES in artikel 232 WolBES een op artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet gelijkende bepaling opgenomen dat bij wet voorzieningen kunnen worden getroffen voor het geval het bestuur van een openbaar lichaam zijn taken grovelijk verwaarloost. Daarnaast is sprake van specifiek toezicht, geregeld in de desbetreffende wetgeving. Zoals bekend is op vrijwel alle terreinen het Nederlands-Antilliaanse recht gehandhaafd en heeft dat nu de status van Nederlands recht. In een enkel geval zal sprake zijn van op maat gesneden nieuwe regelgeving met een eigen toezichtarrangement, bijvoorbeeld in het wetsvoorstel Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Kamerstukken II 2010/11, 32 473).

De leden van de SGP-fractie vroegen of met dit wetsvoorstel elke specifieke toezichtbepaling komt te vervallen en zo nee, de regering kan aangeven in welke gevallen nog wel specifieke bepalingen gelden buiten de Gemeentewet en de Provinciewet.

Met onderhavig voorstel van wet wordt beoogd alle bestaande specifieke instrumenten te schrappen, behoudens enkele uitzonderingen. In het voorstel van wet zijn de instrumenten geschrapt in de wetten die reeds zijn doorgelicht door de commissie Oosting. Zoals aangegeven in de bijlage bij het kabinetsstandpunt blijft in dat kader de aanwijzing van artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening (betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan in strijd met een zienswijze van de minister of gedeputeerde staten) gehandhaafd totdat naar aanleiding van de evaluatie van die wet een besluit over is genomen. Daar moet aan worden toegevoegd dat de aanwijzing van artikel 3.13 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (betreffende de omgevingsvergunning bij strijd met een bestemmingsplan in strijd met een zienswijze van de minister of gedeputeerde staten) eveneens tot die evaluatie wordt gehandhaafd. Tevens blijft overeenkomstig de bijlage bij het kabinetsstandpunt de aanwijzing uit de Wet werk en bijstand gehandhaafd, zoals uiteen is gezet in de memorie van toelichting van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met het afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen)¹.

De doorlichting van de overige wetten heeft geleid tot de gelijktijdig met deze nota verzonden nota van wijziging. In de toelichting bij die nota is aangegeven dat de artikelen 3 en 35 van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit 1995 in de loop van 2012 door het betrokken departement zal worden gewijzigd in samenhang met eigen wetgevingsprojecten. De overige aangetroffen bepalingen betreffende specifiek interbestuurlijk toezicht komen met onderhavig voorstel van wet te vervallen. Voorts blijven enkele bepalingen in stand waarbij sprake is van uitvoeringsverlechting (Wet veiligheidsregio's c.a, Havenbeveiligingswet).

De leden van de SGP-fractie leden vroegen de regering toe te lichten hoe de regering toch concreet kan waarborgen dat decentrale overheden hun

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 453, nr. 3, p. 5.

handhavingstaak goed gaan uitvoeren, nu de regering de door de commissie-Oosting voorgestelde derde uitzonderingsgrond voor specifiek toezicht loslaat.

De regering is van mening dat handhaving van landelijke regelgeving een onderdeel is van een wettelijk opgedragen uitvoeringstaak. Op het bestuursorgaan dat de betreffende uitvoeringstaak in medebewind is gegeven, rust de beginselplicht om deze taak naar behoren na te leven, wat betekent dat de betreffende naleving van de voorschriften door burgers en bedrijven moet worden gehandhaafd. Conform de uitgangspunten van de herziening van het interbestuurlijk toezicht geldt dat indien de in medebewind gegeven taak en de daarvan deel uitmakende plicht tot handhaving door een decentraal bestuursorgaan niet of niet naar behoren wordt nageleefd, het toezichthoudende bestuursorgaan het taakverwaarlozend bestuursorgaan kan verzoeken over te gaan tot handhaven en desnoods na een besluit tot indeplaatsstelling zelf over kan gaan tot handhaving. Volgens de regering kan zo op een eensluidende wijze invulling worden gegeven aan het uitoefenen van toezicht op de in medebewind gegeven handhavingstaken. Bijkomend voordeel van het schrappen van specifieke handhavingbepalingen is dat met interbestuurlijk toezicht belaste bestuursorganen het toezicht op de handhaving niet langer vormgeven door bij de bestuursrechter beroep in te stellen tegen weigeringen van andere bestuursorganen om te handhaven. Indien een bestuursorgaan dat met interbestuurlijk toezicht is belast van oordeel is dat een onder toezicht staand bestuursorgaan verzuimt handhavend op te treden, zal het toezichthoudende bestuursorgaan de interventieladder moeten doorlopen en in het uiterste geval na een besluit tot indeplaatsstelling de handhaving moeten overnemen. Hiermee wordt voorkomen dat bestuursorganen onderling bij de bestuursrechter procederen. Hiervoor is het bestuursprocesrecht niet bedoeld.

5. Aanleiding voor de stelselwijziging

De leden van de PvdA-fractie gaven aan een duidelijker beeld te willen hebben van de werking en effecten van de omslag van specifiek naar generiek toezicht. Ze verzochten de regering aan te geven welke merkbare voordelen er ontstaan voor medeoverheden door het schrappen van het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen. Daarnaast gaven deze leden aan inzichtelijk gemaakt te willen krijgen op welke wijze de generieke toezichtinstrumenten in de toekomst ingezet zullen worden in de plaats van de specifieke instrumenten.

De merkbare voordelen voor medeoverheden als gevolg van het schrappen van specifieke toezichtbepalingen en het volstaan door gebruikmaking van het generieke toezichtinstrumentarium, zijn voornamelijk gelegen in vereenvoudiging en vergroting van de eenduidigheid van de instrumenten en procedures waarmee het toezicht zal worden uitgeoefend.

Door het afschaffen van preventieve specifieke toezichtbepalingen zoals goedkeuringen en verklaringen van geen bezwaar zullen in die gevallen in de toekomst geen zaken meer hoeven te worden voorgelegd aan het toezichthoudend bestuursorgaan alvorens medeoverheden daadwerkelijk hun in medebewind gegeven taak kunnen uitoefenen.

Voor het overige zit het toezichthoudend bestuursorgaan het onder toezicht staande bestuursorgaan minder op de huid en vraagt minder informatie op, maar geeft de ruimte de in medebewind gegeven taak volgens de daaraan gestelde eisen naar behoren uit te voeren. Met onderhavig voorstel van wet worden aldus de voorwaarden geschapen voor de culturomslag (terughoudend en sober toezicht) bij de toezichthoudende bestuursorganen. In de gelijktijdig met deze nota aan de Kamer verzonden nota van wijziging wordt daartoe een groot aantal specifieke

toezichtbepalingen in sectorale wetten geschrapt, zodat in deze gevallen wordt volstaan met het generieke toezichtinstrumentarium. Een voorbeeld ter illustratie. In de artikelen 5.7 en 5.9 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn bevoegdheden opgenomen voor een toezichthoudend bestuursorgaan om in het belang van een doelmatige handhaving een aanwijzing te geven aan een gemeentebestuur of provinciebestuur ter zake van handhaving van wet- en regelgeving in het omgevingsrecht. Indien geen gevolg wordt gegeven aan de aanwijzing, kan het toezichthoudend bestuursorgaan daaraan gevolg geven (indeplaatsstellen) voor rekening van de gemeente of provincie. Voorgesteld wordt deze specifieke instrumenten te schrappen, aangezien met het generieke instrument indeplaatsstelling hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Het beginsel dat het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten) verplicht is om te handhaven of een besluit te nemen ten aanzien van een vergunning, leidt ertoe dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid uit de Provinciewet of de Gemeentewet kan worden ingezet als het betreffende bestuursorgaan nalaat die medebewindstaak uit te voeren. In de huidige praktijk kiest het toezichthoudend bestuursorgaan er vaak voor om niet in te grijpen door middel van genoemde indeplaatsstellingsbevoegdheid, maar wordt de decentrale besluitvorming, indien geen gevolg wordt gegeven aan de aanwijzing (bijvoorbeeld een verzoek tot handhaving), aangevochten bij de bestuursrechter. Naast het afschaffen van specifiek toezicht in bijzondere wetten is een notie bij de revitalisering van het generiek toezicht dat bestuursorganen onderlinge geschillen niet voor de bestuursrechter uitvechten, nu de toegang tot de bestuursrechter niet is bedoeld voor bestuursgeschillen, maar voor rechtsbescherming van burgers. Bij geschillen tussen bestuursorganen is het uitgangspunt dat zij er in goed bestuurlijk overleg uitkomen.

6. Achtergrond en voorgeschiedenis

Met betrekking tot dit onderdeel zijn geen opmerkingen gemaakt.

7. Beschrijving van het beoogde stelsel van interbestuurlijk toezicht

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de status van de interventieladders die een zorgvuldige afweging en proportionaliteit moeten waarborgen.

De interventieladders moeten worden gezien als een uitwerking van verschillende beginselen van behoorlijk bestuur. In de wettelijke bepalingen over taakverwaarlozing (de artikelen 121 van de Provinciewet en 124 van de Gemeentewet) is bepaald dat, behoudens bij spoed, het taakverwaarlozende bestuursorgaan in de gelegenheid moet worden gesteld om alsnog de taak uit te voeren. In de interventieladder van het instrument indeplaatsstelling (uitgeschreven in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet) is dat uitgangspunt uitgewerkt in een procedure. Met deze wettelijke verankering is het niet mogelijk om direct bij gemeenten of provincies in te grijpen. Verder zijn beide interventieladders uitgewerkt in een beleidskader. De interventieladder voor het instrument vernietiging is opgenomen in het beleidskader schorsing en vernietiging dat reeds aan de Kamer is toegezonden. Dit beleidskader vervangt het huidige beleidskader spontane vernietiging, dat bij de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet komt te vervallen. Op korte termijn zal tevens een beleidskader indeplaatsstelling worden vastgesteld. Deze beleidskaders hebben de status van beleidsregel in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De aan het woord zijnde leden constateerden daarnaast dat het rijk erg veel ruimte lijkt te hebben voor een andere afweging dan de provincie als meest nabije toezichthouder. Zij vroegen zich af of dit de eenheid van de overheid niet nadelig beïnvloedt en of er nog mogelijkheden worden gezien om het oordeel van het provinciebestuur, gezien de zeer grote waarde die daar bij vernietiging en indeplaatsstelling aan wordt gehecht, beter te verankeren.

Zoals gezegd is het toezicht bij taakverwaarlozing óf bij de betreffende minister óf bij het provinciebestuur belegd. Indien het provinciebestuur is aangewezen als toezichthoudend bestuursorgaan, is het dus ook volledig aan het provinciebestuur een afweging te maken. Het oordeel van de betreffende minister speelt daarbij in beginsel geen rol. Alleen bij de toepassing van het voorgestelde artikel 124a van de Gemeentewet kan de minister een stilzittend provinciebestuur tot indeplaatsstelling manen, maar de toepassing van die bepaling moet een uitzondering blijven. Bij vernietiging is dit anders. Daar is het mogelijk dat het provinciebestuur signaleert dat een besluit van het gemeentebestuur mogelijk in aanmerking komt voor vernietiging en een bestuurlijk traject start. Indien het provinciebestuur vervolgens tot het oordeel komt dat het besluit voor vernietiging in aanmerking komt, wordt daarvan mededeling gedaan aan de minister. Het bestuurlijk traject wordt dan door de minister voortgezet. Daarbij is het denkbaar dat de minister tot een ander oordeel komt en besluit het betreffende besluit niet voor vernietiging voor te dragen. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en het beleidskader schorsing en vernietiging is uitgebreid met het IPO en de VNG gesproken over de mogelijkheid om de Kroon op enigerlei wijze te binden aan het oordeel van het provinciebestuur. De bevoegdheid een besluit te vernietigen is echter een grondwettelijk vastgelegde discretionaire bevoegdheid van de Kroon. Het zou in strijd zijn met de Grondwet om de Kroon te binden aan het oordeel van het provinciebestuur. Dit standpunt van de regering wordt gedeeld door de Raad van State. Een en ander neemt echter niet weg dat aan het oordeel van het provinciebestuur bijzonder veel gewicht toekomt. In het beleidskader schorsing en vernietiging is aangegeven dat, indien de minister van de voordracht van het oordeel van het provinciebestuur afwijkt, hij dit zorgvuldig motiveert en het provinciebestuur van de afwijking en de motivering op de hoogte stelt.

De leden van de fractie van het CDA vroegen in te gaan op de positie van de gemeenteraad en provinciale staten in de onderscheiden stadia van de interventieladder. Met name vroegen deze leden waarom de gemeenteraad en provinciale staten pas in het vierde stadium, dat van de vooraankondiging van juridische interventie, in beeld komen. Vooropgesteld zij dat het gemeentebestuur en het provinciebestuur voor de uitvoering van medebewindstaken verantwoordelijk verschuldigd zijn aan de gemeenteraad en provinciale staten. Voor zover de gemeenteraad en provinciale staten over deze uitvoering geïnformeerd wensen te worden en over die uitvoering een oordeel hebben, kunnen zij het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten aanspreken. Dat wil niet zeggen dat het toezichthoudende bestuursorgaan, in het kader van interbestuurlijk toezicht, indien het nagaat of een orgaan van de gemeente of de provincie de wettelijke taak niet, niet naar behoren of niet tijdig uitvoert, meteen hierbij de gemeenteraad of provinciale staten moet betrekken. In de eerste en de tweede fase van de interventieladder gaat het vooral om het vaststellen van de feiten, in de derde fase over het bereiken van overeenstemming over de te nemen maatregelen. In de eerste twee fases staat nog niet vast dat sprake is van een taakverwaarlozing, in de derde bestaat er uitzicht op beëindiging van die taakverwaarlozing. Het toezichthoudende bestuursorgaan is als het ware nog in gesprek met het onder toezicht staande bestuursorgaan. Het ligt dan niet in de rede om, als het gesprek nog gaande is, tevens de gemeenteraad of

provinciale staten bij de zaak te betrekken. Pas in de vierde fase staat vast dat het toezichthoudende bestuursorgaan en het onder toezicht staand bestuursorgaan het niet eens zijn over de wijze waarop de betreffende wettelijke taak wordt uitgevoerd of over de te nemen maatregelen. Naar het oordeel van het toezichthoudende bestuursorgaan is in dat geval sprake van taakverwaarlozing, zonder uitzicht op beëindiging ervan. In die fase, als blijkt dat bestuurlijk overleg wellicht niet voldoende is om een verschil van inzicht te overbruggen, komt het toezichthoudende bestuursorgaan op het punt dat het juridische interventie moet gaan overwegen. Als sprake is van taakverwaarlozing, heeft het onder toezicht staand bestuursorgaan iets uit te leggen aan de gemeenteraad of provinciale staten. Daarom is in die fase voorzien in de betrokkenheid van de gemeenteraad of provinciale staten. De gedachte is dat de horizontale verantwoording en het publieke debat eraan kunnen bijdragen dat een juridische interventie wordt voorkomen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen voorts of in alle gevallen duidelijk is welke maatregelen een toezichthoudend bestuursorgaan moet nemen ter uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Op deze plaats kan geen compleet overzicht worden gegeven van de te nemen maatregelen, omdat een en ander sterk af hangt van de aard en de omvang van de taakverwaarlozing. Zo hoeft, als de taakverwaarlozing enkel bestaat uit het niet handhaven van een vergunningvoorschrift, de indeplaatsstelling alleen te bestaan uit een aanschrijving van de vergunninghouder en het uitvoeren van een sanctie, hetzij de intrekking van de vergunning hetzij het opleggen en uitvoeren van bestuursdwang. In geval van het in de memorie van toelichting genoemde voorbeeld van het verzorgen van huisvesting voor een op te richten school, kunnen de maatregelen bestaan uit het aanwijzen van een gemeentelijk pand en dat pand voor rekening van de gemeente in te richten, maar, indien geen geschikt pand aanwezig is, zal een maatregel ook kunnen zijn het verwerven van een pand of een bouwkaavel, het inhuren van een architect en aannemer, en al het andere dat de betreffende gemeente had behoren te doen, een en ander ten laste van de gemeente. Hiertoe is in de voorgestelde artikelen 121a van de Provinciewet en 124c van de Gemeentewet bepaald dat het indeplaatsstellend bestuursorgaan over alle ter zake geldende bevoegdheden van het provinciebestuur of het gemeentebestuur beschikt. In de huidige Provinciewet en Gemeentewet is dat alleen maar bepaald voor de bevoegdheid tot uitoefenen van bestuursdwang.

In de Wet sociale werkvoorziening is in artikel 1, tweede lid, bepaald dat het college van burgemeester en wethouders er zorg voor draagt dat aan zoveel mogelijk ingezetenen die geïndiceerd zijn, een dienstbetrekking wordt aangeboden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Bij indeplaatsstelling zal het indeplaatsstellend bestuursorgaan de tewerkstelling van het betreffende gemeentebestuur moeten overnemen. In dat geval komt een bepaalde gemeentelijke dienst onder leiding van het toezichthoudend bestuursorgaan te staan.

Het provinciebestuur en het gemeentebestuur dienen op grond van de voorgestelde artikelen 121e Provinciewet en 124g mee te werken met de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Zij dienen provincieambtenaren of gemeenteamtensoren ter beschikking te stellen. Zij dienen de noodzakelijke dossiers te verschaffen. Het toezichthoudend bestuursorgaan kan eigen ambtenaren aanwijzen die toezien op de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling. Het provinciebestuur en het gemeentebestuur moeten deze ambtenaren desgevraagd faciliteiten, als een bureau en een computer, ter beschikking stellen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de beëindiging van de indeplaatsstelling is het antwoord tweeledig. Bij een concreet gevorderde beslissing of resultaat als de handhaving van een vergunning of de bouw van een school, eindigt de indeplaatsstelling bij de voltooiing van de taak die was verwaarloosd. Bij een niet in de tijd afgebakende resultaatsver-

plichting als in het voorbeeld van de sociale werkvoorziening is een dergelijk moment niet aan te wijzen. In dat geval kan de indeplaatsstelling slechts eindigen door intrekking van het besluit tot indeplaatsstelling, als het betrokken gemeentebestuur of provinciebestuur aannemelijk heeft gemaakt in de toekomst de taak naar behoren uit te voeren. Een dergelijke intrekking is eveneens mogelijk bij een concreet gevorderde taak, als het betrokken bestuursorgaan aannemelijk maakt de met de indeplaatsstelling in gang gezette uitvoering van de taak voort te zetten.

Met betrekking tot de interventieladder vroegen de leden van de CDA-fractie voorts naar de wijze waarop de verschillende fasen worden doorlopen. De verschillende stappen van de interventieladder worden telkens afgesloten met een oordeel. In iedere fase is een vraag aan de orde, de beantwoording betekent dat hetzij het traject wordt afgesloten hetzij dat wordt overgegaan naar de volgende fase van de interventieladder. In de eerste fase «signalering» zal het toezichthoudende bestuursorgaan een oordeel moeten vellen over de vraag of een klacht, een bericht in de krant of een onderzoek van een ambtenaar aanleiding vormt voor een nader onderzoek. Als de signalen te vaag zijn, is de beslissing negatief en wordt de interventieladder niet verder doorlopen. Als voldoende aanleiding bestaat voor nader onderzoek, wordt met toepassing van de tweede fase informatie opgevraagd bij het onder toezicht staande bestuursorgaan en wordt deze opgevraagde informatie gevalideerd. Als de uitkomst van die fase is dat geen sprake is van taakverwaarlozing, wordt de interventieladder niet verder doorlopen. Is de conclusie dat wel sprake is van taakverwaarlozing, dan treedt het toezichthoudende bestuursorgaan in overleg met het onder toezicht staande bestuursorgaan en maakt het afspraken over beëindiging van de taakverwaarlozing. Daarmee is de derde fase aangevangen. Indien de gemaakte afspraken worden nagekomen, is sprake van beëindiging van de taakverwaarlozing en wordt de interventieladder niet verder doorlopen. Worden de gemaakte afspraken niet nagekomen, of wordt geen overeenstemming bereikt over de te nemen maatregelen, dan zal het toezichthoudende bestuursorgaan de indeplaatsstelling moeten gaan voorbereiden door deze aan te kondigen zoals in de vierde fase van de interventieladder is beschreven. Onderwijl gaat het bestuurlijk overleg voort, eventueel gekoppeld aan een publiek debat en een debat met de gemeenteraad of provinciale staten. Die fase wordt afgesloten met het oordeel of het onder toezicht staande bestuursorgaan alsnog de taakverwaarlozing heeft beëindigd, in welk geval de interventieladder niet verder wordt doorlopen, of dat daadwerkelijk een besluit tot indeplaatsstelling moet worden genomen. Als in de vijfde fase een besluit tot indeplaatsstelling wordt genomen, wordt in dat besluit een termijn genoemd waarbinnen het onder toezicht staande bestuursorgaan de in het besluit genoemde maatregelen moet nemen ter beëindiging van de taakverwaarlozing. Worden die maatregelen alsnog genomen, dan is de taakverwaarlozing beëindigd, in welk geval de interventieladder niet verder wordt doorlopen. Neemt het onder toezicht staande bestuursorgaan die maatregelen niet, dan treedt de zesde fase in werking en zal het toezichthoudende bestuursorgaan zich daadwerkelijk in de plaats stellen van het onder toezicht staande bestuursorgaan en de maatregelen nemen die het onder toezicht staande bestuursorgaan had moeten nemen. Op de beëindiging van die fase is hierboven reeds ingegaan. De leden van de fractie van het CDA verzochten in te gaan op de suggestie van het IPO en de VNG om de imperatieve formulering van de indeplaatsstelling te vervangen door beleidsvrijheid voor het toezichthoudende bestuursorgaan om te bepalen of indeplaatsstelling op zeker moment het juiste instrument is. De imperatieve formulering van de indeplaatsstelling is onderdeel van de huidige artikelen 121 van de Provinciewet en 124 van de Gemeentewet. Onderhavig voorstel van wet brengt op dit punt geen verandering. Het imperatieve karakter hangt samen met de aard van de taken waarop het interbestuurlijk toezicht betrekking heeft: het betreft

taken die door de wetgever aan organen van provincies of gemeenten zijn opgedragen. Beleidsvrijheid bij de uitvoering van die taak strekt niet verder dan de wetgever voor ogen heeft gestaan. Beleidsvrijheid ten aanzien van het toezicht op die uitvoering strookt niet met het karakter van de opdracht van de wetgever. Het is niet aan het toezichthoudende bestuursorgaan om te bepalen dat een wettelijke taak niet hoeft te worden uitgevoerd. Een en ander betekent niet dat het toezichthoudend bestuursorgaan het toezicht zodanig moet intensiveren dat alle taakverwaarlozing in de kiem wordt gesmoord, maar wel dat, wanneer het toezichthoudend bestuursorgaan constateert dat sprake is van een taakverwaarlozing, in beginsel in de plaats wordt getreden. Anders gezegd, bij een geconstateerde taakverwaarlozing bestaat een beginselplicht tot indeplaatsstelling. Daarbij hoort de nodige zorgvuldigheid, die in de interventieladder is uitgewerkt. Van indeplaatsstelling kan slechts worden afgezien als het betreffende bestuursorgaan op korte termijn de taak alsnog zal uitvoeren of als het toezichthoudende bestuursorgaan om andere redenen meent dat het gesprek met het onder toezicht staande bestuursorgaan nog niet is afgerond. In die gevallen staan er beginselen van behoorlijk bestuur aan indeplaatsstelling in de weg. Het toezichthoudende bestuursorgaan heeft daarbij de mogelijkheid te bepalen dat het onder toezicht staand bestuursorgaan extra tijd krijgt om de maatregelen te nemen die tot beëindiging van de taakverwaarlozing leiden, omdat het toezichthoudende bestuursorgaan voldoende vertrouwen heeft dat die maatregelen genomen zullen worden, zodat een besluit tot indeplaatsstelling voorbarig is. Daarmee ziet het niet af van indeplaatsstelling, maar stelt het de indeplaatsstelling uit. Het toezichthoudende bestuursorgaan moet daarbij wel de bij het geval betrokken belangen wegen, omdat dergelijke belangen eraan in de weg kunnen staan dat het taakverwaarlozend bestuursorgaan onevenredig lang de tijd krijgt om de taakverwaarlozing te beëindigen.

8. Decentralisatie en rolverdeling

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat er sprake is van oneigenlijk toezicht, als het toezichtinstrument wordt gebruikt om informatie te verzamelen ten behoeve van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie. Deze leden vroegen zich af of, en zo ja, op welke beleidsterreinen, er op dit moment sprake is van een dergelijke vorm van oneigenlijk toezicht.

Met de leden van de fractie van het CDA is de regering van oordeel dat het toezichtinstrumentarium niet moet worden gebruikt ten behoeve van beleidsmonitoring. Overigens zijn mij geen voorbeelden bekend, waarbij dat het geval is. Anderzijds is niet uitgesloten dat ambtenaren die zijn belast met interbestuurlijk toezicht tevens worden belast met het verzamelen van informatie ten behoeve van beleidsmonitoring. Voor het systematisch opvragen van dergelijke informatie is echter wel een aparte wettelijke basis nodig. Met onderhavig voorstel van wet wordt onder meer beoogd de interbestuurlijke lasten te verminderen. Daartoe zullen bij algemene maatregel van bestuur regels worden opgesteld met betrekking tot systematisch aan het toezichthoudend bestuursorgaan te verstrekken informatie (toezichtinformatie). Deze grondslag kan niet worden gebruikt voor het opvragen van systematische informatie ten behoeve van beleidsmonitoring.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de vervanging van het toezichtinstrument door een beleidsinstrument kan leiden tot verzwarening van de interbestuurlijke administratieve lasten onder een andere benaming.

Toezichtinformatie (informatie over de naleving van het stelsel) dient een ander doel dan beleidsinformatie (informatie over de werking van het stelsel). Informatie ten behoeve van de werking van het stelsel mag niet worden opgevraagd ten behoeve van de beoordeling van de naleving van

het stelsel door medeoverheden. Ik zal in mijn coördinerende rol op grond van artikel 116 van de Gemeentewet en artikel 114 van de Provinciewet bewaken dat bij nieuwe grondslagen voor het verstrekken van systematische beleidsinformatie geen sprake is van verzwaring van de interbestuurlijke administratieve lasten onder een andere benaming.

9. De inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een inhoudelijke reactie op de voorstellen van de Raad van State betreffende interbestuurlijke geschilbeslechting, zodat deze kan worden meegenomen bij de behandeling van onderhavig voorstel van wet. Anders dan de aan het woord zijnde leden voorstellen, acht de regering het betrekken van die reactie bij onderhavig voorstel van wet minder gewenst, omdat dat zou leiden tot vertraging van onderhavig voorstel van wet. De regering wil de voorstellen van de Raad zorgvuldig bestuderen. De voorstellen van de Raad hebben overigens betrekking op alle zuivere bestuursgeschillen, niet alleen die tussen gemeente of provincie en rijk of tussen gemeente en provincie, zodat de reikwijdte van een regeling betreffende zuivere bestuursgeschillen breder is dan geschillen betreffende interbestuurlijk toezicht.

Door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd naar voorbeelden waarbij de regering denkbaar acht dat de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift zich uitstrekt tot de besluiten die op basis van dat algemeen verbindende voorschrift zijn genomen. Voorop zij gesteld dat een dergelijke vernietiging van op een te vernietigen algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking gebaseerde besluiten geen automatisme is, maar dat daartoe bij de vernietiging van dat algemeen verbindend voorschrift of besluit van algemene strekking kan worden besloten. In de memorie van toelichting is het voorbeeld genoemd van een gemeentelijke subsidieverordening voor bedrijven die in strijd is met de Europese regels voor staatssteun. Indien de subsidieverordening wordt vernietigd, ligt het voor de hand ook de besluiten te vernietigen die op basis van deze verordening zijn genomen. Immers, het zijn deze besluiten tot betaling die strijdig zijn met het Europees recht. Nederland is op grond van het Europees recht verplicht dergelijke betalingen ongedaan te maken. De gemeente is bij vernietiging van de subsidiebesluiten verplicht de betaalde subsidies terug te vorderen. Ook in andere omstandigheden waarin de strijd met het recht of met het algemeen belang zich vooral manifesteert in de op het te vernietigen algemeen verbindend voorschrift of ander besluit van algemene strekking gebaseerde besluiten, kan vernietiging van die besluiten aan de orde zijn. Te denken valt aan gevallen waarin een gemeentebestuur of provinciebestuur zich begeeft op een domein waar het niet bevoegd is of aan gevallen waarbij een gemeentebestuur of provinciebestuur rechten toekent in strijd met regels van een hogere orde (provinciaal, nationaal of internationaal). Opmerking verdient wel dat de Kroon steeds aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval een afweging moet maken of de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift zich ook dient uit te strekken over de besluiten die op grond van dat algemeen verbindend voorschrift zijn genomen. Zoals de Raad van State terecht opmerkt, moet de Kroon daarbij onder meer nagegaan of een dergelijke vernietiging niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen over het beleidskader schorsing en vernietiging. De eerste vraag betreft of de burgemeester of de gemeenteraad een doorzendplicht heeft indien een burger

een vernietigingsverzoek indient bij de burgemeester of de gemeenteraad of dat deze organen een eigen afweging kunnen maken.

Bij de beantwoording van deze vraag dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de toepassing van artikel 273 van de Gemeentewet en artikel 2:5 van de Awb. Op grond van artikel 273 van de Gemeentewet doet de burgemeester binnen twee dagen nadat hij van een besluit van een ander orgaan van de gemeente kennis heeft genomen, aan de minister mededeling van het besluit als dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Een dergelijke mededeling heeft opschortende werking als deze binnen de termijn van twee dagen geschiedt, maar kan ook nog daarna worden gedaan, zonder opschortende werking. De burgemeester doet die mededeling alleen als hij van oordeel is dat een vernietiging aan de orde is. Artikel 273 van de Gemeentewet verplicht dus niet tot het doorsturen van het oordeel van een burger over de vernietiging van een besluit als de burgemeester dat oordeel niet deelt.

De doorzendplicht van artikel 2:5 van de Awb geldt voor ieder bestuursorgaan dat een verzoek krijgt dat niet voor hem is bestemd. In het algemeen richten burgers die een besluit vernietigd willen zien zich rechtstreeks tot de minister die de voordracht daartoe moet doen. Mocht een dergelijk verzoek aan een ander orgaan worden gezonden, en het is evident bedoeld voor de minister, dan dient dit orgaan het verzoek op grond van artikel 2:5 van de Awb door te zenden aan de minister.

Daarnaast hebben de leden van de CDA-fractie verzocht voorbeelden te geven van situaties waarin tot schorsing en vernietiging wordt overgegaan ondanks het feit dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorop staat.

Het gaat in de door de aan het woord zijnde leden bedoelde passage in het beleidskader om vernietiging door de Kroon naar aanleiding van een verzoek van een burger. Hoewel iedere burger een dergelijk verzoek kan doen, moet worden voorkomen dat verzoeken om vernietiging een functie krijgen in de rechtsbescherming waar belanghebbenden eerder in bezwaar of beroep in het ongelijk zijn gesteld of hun termijnen hebben laten verlopen. Anders gezegd: de Kroon vernietigt niet ter bescherming van particuliere belangen. Niettemin kan het voorkomen dat de Kroon door een burger worden gewezen op een besluit dat voor vernietiging in aanmerking komt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om bouwvergunningen in de ecologische hoofdstructuur of andere besluiten waarvoor in het verleden specifieke vormen van interbestuurlijk toezicht werden gebruikt.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het IPO in zijn commentaar op het herzien beleidskader stelt dat in de interventieladder een overleg ontbreekt tussen de minister en het provinciebestuur, indien een verschil van mening dreigt te ontstaan over het al dan niet vernietigen van een besluit. Zoals reeds is opgemerkt, is in het beleidskader tot uitdrukking gebracht dat aan het oordeel van de provincie bijzonder veel gewicht wordt toegekend. Aan dit oordeel ligt immers een gedegen bestuurlijke en juridische afweging ten grondslag. Dit betekent dat niet lichtvaardig van het oordeel van het provinciebestuur zal worden afgeweken en dat, in geval een eventueel andersluidend oordeel wordt overwogen, in het kader van de zorgvuldige voorbereiding met het provinciebestuur overleg zal worden gevoerd. Indien het oordeel van het provinciebestuur niet wordt gevolgd, zal deze beslissing uitgebreid worden gemotiveerd.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie naar een omschrijving van het begrip bovenlokale belangen in het beleidskader. Daarbij vroegen zij of de opsomming van dergelijke belangen in het beleidskader limitatief is.

Deze opsomming is niet limitatief. Er worden in het beleidskader enkele voorbeelden gegeven van gevallen waarin bovenlokale belangen aan de orde zijn om duidelijk te maken waaraan bij bovenlokale belangen moet worden gedacht. Het gaat daarbij om strijd van een besluit van een bestuursorgaan van de gemeente of de provincie met een in hogere regelgeving vastgelegde waarde, norm of uitgangspunt. Van geval tot geval moet worden afgewogen of die strijd, gezien de in geding zijnde belangen, leidt tot de vernietiging van het besluit.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie of een gemeenteraad of een college van burgemeester en wethouders bezwaar kan maken tegen de opschorting van de werking van een besluit, is in de eerste plaats artikel 8:4, onderdeel a, van de Awb van belang. Daarin is bepaald dat tegen de schorsing of vernietiging van een besluit van een ander bestuursorgaan geen beroep kan worden ingesteld. Dit betekent dat op grond van artikel 7:1 van de Awb evenmin bezwaar mogelijk is. In afwijking daarvan is in artikel 281a van de Gemeentewet en artikel 274a van de Provinciewet bepaald dat tegen een vernietigingsbesluit op grond van deze wetten rechtstreeks beroep op de Raad van State openstaat, en derhalve geen bezwaar. Voor de schorsing van een besluit is geen afwijkende bepaling opgenomen, zodat voor schorsing op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet geldt dat geen bezwaar of beroep mogelijk is. Met schorsing in de zin van artikel 8:4, onderdeel a, van de Awb moet worden gelijkgesteld de opschorting van de uitvoering van een besluit op grond van de artikelen 273 van de Gemeentewet en 266 van de Provinciewet, alsmede het voorgestelde artikel 273a van de Gemeentewet. Overigens staat voor een gemeenteraad of college wel de gang naar de burgerlijke rechter open.

Tot slot vroegen de leden van de CDA-fractie naar het onderscheid tussen opschorting en schorsing. De schorsing van een besluit maakt onderdeel uit van de procedure van de vernietiging van besluiten in de Awb. In artikel 10:43 van de Awb is bepaald dat een besluit tijdens het onderzoek door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan kan worden geschorst. Met opschorting wordt het rechtsgevolg aangeduid dat in de Gemeentewet en de Provinciewet wordt verbonden aan de mededeling aan de minister van het daartoe bevoegde bestuursorgaan dat een besluit van een ander bestuursorgaan in aanmerking komt voor vernietiging. Indien die mededeling geschiedt binnen de voorgeschreven termijn, wordt de uitvoering van dat besluit van rechtswege voor vier weken opgeschort. Bevoegd tot zo'n mededeling zijn de burgemeester ten aanzien van een ander orgaan van de gemeente op grond van respectievelijk artikel 273 van de Gemeentewet en de commissaris van de Koningin ten aanzien van een ander orgaan van de provincie op grond van artikel 266 van de Provinciewet. In het voorgestelde artikel 273a van de Gemeentewet wordt hieraan toegevoegd: gedeputeerde staten ten aanzien van een besluit van het college of de gemeenteraad en de commissaris van de Koningin ten aanzien van een besluit van de burgemeester. Daarnaast kunnen gedeputeerde staten op grond van het voorgestelde 273a van de Gemeentewet de werking van een besluit van de gemeenteraad of een college van burgemeesters en wethouders gedurende een periode van tien dagen opschorten met de mededeling aan dat orgaan dat zij van oordeel zijn dat een besluit mogelijkerwijs voor vernietiging in aanmerking dient te komen en zij nader onderzoek willen doen. Eenzelfde bevoegdheid wordt de commissaris van de Koningin verleend ten aanzien van een besluit van de burgemeester. Kortom, de schorsing is een besluit van een tot vernietiging bevoegd bestuursorgaan. De opschorting is het rechtsgevolg van een mededeling van een ander bestuursorgaan dat een besluit naar diens oordeel voor vernietiging in aanmerking komt.

De leden van de fractie van de SP vroegen naar de meerwaarde van het schrappen van de horizontale indeplaatsstelling in de artikelen 120 van de Provinciewet en 123 van de Gemeentewet, nu dat tot gevolg heeft dat alleen een hogere bestuurslaag kan ingrijpen. Die meerwaarde moet worden gezien in het stelsel: enerzijds zijn er door de dualisering weinig medebewindstaken bij de gemeenteraad of provinciale staten gebleven. Anderzijds betreffen de overgebleven taken verordeningen, plannen of andere medebewindstaken die juist niet aan een ander orgaan van dezelfde bestuurslaag zijn gegeven. Binnen de gedualiseerde verhoudingen ligt het dan niet voor de hand om horizontale indeplaatsstellingsinstrumenten te handhaven. Het ingrijpen, de indeplaatsstelling, is geen doel op zich. Het doel is dat door middel van overleg verschillen van inzicht over de juiste uitvoering van wettelijke taken worden overbrugd. Daarbij is in de interbestuurlijke verhoudingen een stok achter de deur gewenst, maar diezelfde stok zou de intrabestuurlijke verhoudingen, zoals deze bij de dualisering van het gemeentebestuur en het provinciebestuur zijn gewijzigd, op een ongewenste manier doorkruisen.

De leden van de fractie van de SGP vroegen naar aanleiding van de formulering «zwaarwegend algemeen belang» als criterium voor het toezicht van het rijk op de wijze waarop de organen van de provincies het interbestuurlijke toezicht uitoefenen, waarom de regering het zwaarwegend algemeen belang niet zodanig heeft geclausuleerd dat wordt gedacht aan de in het nader rapport genoemde strijd met Europeesrechtelijke verplichtingen, ernstige schade aan de belangen van burgers of ernstige doorkruising van rijksbeleid.

Van een dergelijke nadere clausulering is afgezien, omdat met de opsomming die de aan het woord zijnde leden aanhalen niet is beoogd een uitputtende opsomming te geven van de gevallen waarin sprake is van een zwaarwegend algemeen belang dat rechtvaardigt dat de betrokken minister ingrijpt bij stilzitten van het bevoegde orgaan van de provincie. Niet uit te sluiten valt dat in een thans niet te voorzien geval sprake is van een zwaarwegend algemeen belang dat niet kan worden aangemerkt als strijd met Europeesrechtelijke verplichtingen, ernstige schade aan de belangen van burgers of ernstige doorkruising van rijksbeleid.

Als een voorbeeld van ernstige doorkruising van rijksbeleid, waarnaar de aan het woord zijnde leden vragen, kan worden genoemd de gemeentelijke taak om te voorzien in de huisvesting van verblijfsgerechtigde vreemdelingen in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling van artikel 60b van de huidige Huisvestingswet. Op grond van artikel 60e, eerste lid, van de huidige Huisvestingswet voorzien gedeputeerde staten in de uitvoering namens het college van burgemeester en wethouders en ten laste van de gemeente, indien het college in gebreke blijft. De betrokken minister (thans: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) kan op grond van artikel 60e, derde lid, besluiten tot indeplaatsstelling in geval gedeputeerde staten niet ingrijpen indien het college zijn verplichting niet nakomt. Na inwerking-treding van onderhavig voorstel van wet dient het regime van de Huisvestingswet te worden vervangen door dat van de Gemeentewet. Daartoe wijzigt onderhavig voorstel van wet het voorstel van wet voor een nieuwe Huisvestingswet. Als een gemeentebestuur bij de huisvesting van verblijfsgerechtigde vreemdelingen zijn verplichtingen niet nakomt, zouden deze vreemdelingen in een andere gemeente moeten worden gehuisvest. Dat zou betekenen dat de taakverwaarlozing van de betrokken gemeente leidt tot een grotere inspanning door de overige gemeenten of tot het onnodig lang huisvesten van verblijfsgerechtigde vreemdelingen in de opvangcentra waarin zij verbleven voorafgaand aan het verkrijgen van het verblijfsrecht. Het betrokken provinciebestuur dient dat, net zoals onder de huidige Huisvestingswet, te voorkomen. In dit geval is sprake van

een zodanig zwaarwegend algemeen belang dat ingrijpen door de minister is gerechtvaardigd als het provinciebestuur dat nalaat.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts naar de rechtsmiddelen die open staan bij indeplaatsstelling van de gemeente door het rijk ingeval gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning niet willen optreden. Beoogd is dat het betreffende bestuursorgaan van de provincie tegen het besluit van de minister om op grond van artikel 124a van de Gemeentewet de bevoegdheid tot indeplaatsstelling over te nemen beroep kan instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naar aanleiding van de vraag van deze leden heb ik geconstateerd dat uit de redactie van het voorgestelde artikel 124i van de Gemeentewet zulks niet volgt. In de gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging is deze omissie hersteld. Het betreffende bestuursorgaan van de gemeente kan vervolgens op grond van artikel 124i van de Gemeentewet in beroep gaan tegen het besluit tot indeplaatsstelling zelf.

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

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de meerwaarde van het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe, Kamerstukken 32 157) naast onderhavig voorstel van wet, wijs ik erop dat de reikwijdte van het wetsvoorstel NERpe verder strekt dan alleen gemeenten en provincies en ook op andere publieke entiteiten ziet. Voor wat betreft het niet naleven van Europese regelgeving door gemeenten en provincies is in het wetsvoorstel NERpe bepaald dat de bepalingen over interbestuurlijk toezicht uit de Gemeentewet of de Provinciewet voorgaan op de wet NERpe. Daarmee is de Wet NERpe een vangnet voor het geval de bevoegdheid ontbreekt om de instrumenten indeplaatsstelling of vernietiging uit de Gemeentewet of Provinciewet in te zetten. Hiervoor is gekozen om bij het interbestuurlijk toezicht op bestuursorganen van gemeenten en provincies zo veel mogelijk één regime te hanteren. Er zijn gevallen waarbij deze instrumenten geen uitkomst bieden. Deze zijn behandeld in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel NERpe, met dien verstande dat bij verwaarlozing van een medebewindstaak door de gemeenteraad na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet met toepassing van artikel 124 van de Gemeentewet in de plaats kan worden getreden, zodat het wetsvoorstel NERpe in een dergelijk geval niet wordt toegepast.¹ In de gevallen waarbij de instrumenten van de Gemeentewet of de Provinciewet niet van toepassing zijn, houdt de Wet NERpe zijn betekenis voor gemeenten en provincies. Van betekenis blijft daarnaast de in het wetsvoorstel NERpe opgenomen verhaalsbevoegdheid, waarbij het rijk een door de Europese Commissie aan de lidstaat Nederland opgelegde boete kan verhalen op de publieke entiteit die voor het opleggen van die boete verantwoordelijk is.

De leden van de fractie van de SGP vroegen, kort gezegd, naar de gevolgen van onderhavig voorstel van wet voor gemeentelijke herindelingen.

Naar mijn oordeel zijn die gevolgen er niet, behoudens dat het vereiste van goedkeuring door gedeputeerde staten van een door de betrokken gemeenteraden bij gelijkkluidende besluiten vastgestelde herindeling ter grenscorrectie, komt te vervallen. Deze wijziging van artikel 5, derde lid, van de Wet algemene regels herindeling is opgenomen in de gelijktijdig met deze nota aan de Kamer gezonden nota van wijziging. Meer specifiek krijgt het provinciebestuur niet meer bevoegdheden ten aanzien van het doorvoeren van een gemeentelijke herindeling. Evenmin kan het besluit van het gemeentebestuur niet mee te willen werken aan een herindeling

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 157, nr. 3, p. 15.

door het provinciebestuur worden aangemerkt als taakverwaarlozing in de zin van artikel 124 van de Gemeentewet. Er is in de Wet algemene regels herindeling immers geen sprake van een van een orgaan van de gemeente gevorderd besluit tot herindelen.

11. Aanpassen interbestuurlijk toezicht in bijzondere wetten

De leden van de PvdA-fractie gaven aan graag door de regering geïnformeerd te worden over de stand van zaken bij de doorlichting van algemeen verbindende voorschriften en beleidskaders op hun toereikendheid binnen de nieuwe interbestuurlijke verhoudingen, en wilden graag weten of er in de sturing risico's zijn op hiaten.

De doorlichting van wet- en regelgeving in het kader van de herziening van het interbestuurlijk toezicht heeft zich voornamelijk gericht op het opsporen van specifieke toezichtbepalingen. Voorheen legden toezichthouders in sectorspecifieke regelingen veelal nadere normen vast om te sturen op de wijze waarop de bestuursorganen de bij wet opgedragen taak dienden uit te voeren. Deze wijze van sturing past niet in de wijze waarop het interbestuurlijke toezicht volgens het advies van de commissie Oosting en de kabinetsreactie daarop moet worden vormgegeven. Waar wordt voorgesteld om specifiek toezicht naar aanleiding van de doorlichting te schrappen, is eveneens beoordeeld hoe de betreffende medebewindstaak in de wet is omschreven en of de mogelijke toepassing van de generieke toezichtinstrumenten eventueel noopt tot aanpassing van de omschrijving van de medebewindstaak. In de meeste gevallen bleek dat niet het geval. In een enkel geval is in een aanpassing voorzien. Een voorbeeld is artikel 10 van de Wet publieke gezondheid, op grond waarvan de minister van Volksgezondheid de burgemeester een aanwijzing kan geven. In de nota van wijziging wordt voorgesteld wordt deze aanwijzing te vervangen door de bevoegdheid om bij ministeriële regeling voor te schrijven hoe de burgemeester bij een bepaalde ziekte moet handelen. Een ander voorbeeld uit de nota van wijziging is de in artikel 7 van de Archiefwet 1995 opgenomen machtiging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dan wel gedeputeerde staten, voor het vervangen van archiefbescheiden door middel van het (digitaal) reproduceren van documenten en het vernietigen van de originelen. Deze machtiging wordt vervangen door bij of krachtens het Archiefbesluit 1995 vast te stellen regels over vervanging door middel van reproductie en vernietiging van documenten. Overigens wordt de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 7 van de Archiefwet 1995 gekoppeld aan de wijziging van het Archiefbesluit 1995 die naar verwachting 1 januari 2013 in werking treedt.

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de PvdA-fractie vroegen of de resultaten van de nulmeting naar de interbestuurlijk toezichtlasten al beschikbaar zijn en of de regering bereid is deze nulmeting, zodra gereed, aan de Tweede Kamer te zenden.

Het onderzoek naar de nulmeting bevindt zich momenteel in de afrondende fase. Naar verwachting kan de definitieve versie van het rapport aan de Tweede Kamer worden gezonden als bijlage bij de voortgangsrapportage over de herziening van het interbestuurlijk toezicht voor het einde van het eerste kwartaal van 2011. De regering zal de uitkomsten van de nulmeting gebruiken om in de evaluatie van de herziening van het interbestuurlijk-toezichtstelsel een analyse te maken van de bereikte vermindering van de toezichtlast van decentrale overheden.

12. Informatievoorziening

De vragen van de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie over de nulmeting zijn beantwoord aan het slot van de vorige paragraaf.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan geïnformeerd te willen worden over de vorderingen met het kader voor de interbestuurlijke gegevensverplichting en informatiestroom.

Het beoordelingskader interbestuurlijke informatie is een instrument om te bepalen welke informatie een minister van een decentrale overheid nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein waar te maken. Hierbij wordt uitgegaan van de uitgangspunten «je gaat erover of niet», de minst belastende wijze en een transparant en interactief interbestuurlijk proces. Het gaat hierbij om alle interbestuurlijke informatie die het rijk nodig heeft, waaronder informatie voor interbestuurlijk toezicht. Het beoordelingskader wordt op dit moment getest op werkbaarheid. Dit gebeurt aan de hand van een aantal praktijkcases. Het definitieve beoordelingskader is naar verwachting in de eerste helft van 2011 gereed.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering de verwachting heeft dat de reeds bestaande informatiestromen met het afschaffen van het specifieke toezicht niet zullen toenemen nader kan onderbouwen, en hoe deze stelling zich verhoudt tot de verwachting dat de herziening van het interbestuurlijke toezicht tevens zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor decentrale overheden. De leden van de fractie van de SP vroegen waarop de aannahme is gebaseerd dat de herziening van het interbestuurlijk toezicht zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten. De leden van de fractie van de SGP vroegen of de regering op korte termijn al lagere toezichtlasten voorziet, of pas op langere termijn als het stelsel zich heeft uitgekristalliseerd.

Het afschaffen van het specifiek toezicht vormt een onderdeel van de herziening van het interbestuurlijke toezicht. De voorziene vermindering van de administratieve lasten voor decentrale overheden is een gevolg van die herziening, maar niet noodzakelijkerwijs van het afschaffen van specifiek toezicht. Door het hanteren van het in de beantwoording van de vorige vraag genoemde beoordelingskader interbestuurlijke informatie, dat voor wat betreft de toezichtinformatie deel uitmaakt van de herziening van het interbestuurlijk toezicht, wordt verwacht dat het aantal informatieverplichtingen aanmerkelijk zal verminderen, maar dat wel de juiste informatie (relevant, voldoende, kwalitatief goed) beschikbaar blijft of komt. Vooral de toepassing van het principe «je gaat erover of niet» en het uitgaan van vertrouwen in de uitvoering door decentrale overheden zullen bepalend zijn voor de mate van lastenverlichting. De realisering van de vermindering van de toezichtlasten zal niet vanaf de eerste dag na inwerkingtreding kunnen worden gerealiseerd. De nieuwe manier van werken zal hiervoor eerst zijn beslag moeten krijgen.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd of de regering kan aangeven of het afschaffen van het specifieke toezicht en het revitaliseren van de generieke toezichtinstrumenten meer of minder ambtelijke en bestuurlijke capaciteit zal kosten en wat dit betekent voor de bestuurlijke drukte en de interbestuurlijke toezichtlasten.

Als gezegd verwacht de regering dat de vermindering van de bestuurlijke drukte en de interbestuurlijke toezichtlasten een gevolg zal zijn van de herziening van het interbestuurlijk toezicht als geheel en met name door de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Het effect van het afschaffen van het specifieke toezicht op zichzelf is daarbij niet het belangrijkste. Immers, uitgangspunt is en blijft dat bestuursorganen in onderling overleg eventuele verschillen van inzicht oplossen, zodat niet wordt verwacht dat het aantal interventies zal toenemen. Wel kan door de toepassing van het generieke instrumentarium een harmonisatie van procedures worden gerealiseerd, hetgeen op termijn tot een efficiënte manier van werken zal leiden.

De leden van de fractie van de SP vroegen zich af hoe de regering gaat voorkomen dat de rijksoverheid het zicht op haar eigen beleid verliest, doordat de controle meer horizontaal wordt ingericht.

Horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht hebben van elkaar te onderscheiden doelen. Horizontale verantwoording vindt plaats in het kader van de gedualiseerde verhoudingen bij gemeenten en provincies, waar de uitvoerende bestuurorganen verantwoording afleggen aan democratisch gekozen organen. De functie van interbestuurlijk toezicht moet worden gezocht in het waarborgen van de juiste uitoefening van aan gemeenten of provincies opgedragen medebewindstaken. Voor het in de vraagstelling bedoelde zicht op het eigen beleid bestaan instrumenten als evaluatie, monitoring en andere vormen van onderzoek.

De regering benadrukt dat de keuze van de wetgever om een taak in medebewind te geven, samen moet gaan met het vertrouwen dat de besturen van gemeenten of provincies hun taak naar behoren zullen vervullen. Als op een beleidsterrein de wijze van uitvoering van belang is voor het bereiken van de door het rijk bepaalde doelen, dient de wetgever vooraf heldere kaders te stellen en zo nodig uit te werken in algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. Als de uitvoering aan de besturen van gemeenten of provincies wordt opgedragen, omdat zij juist maatwerk kunnen leveren, is de opdracht van de wetgever globaler en heeft het betrokken bestuursorgaan van gemeente of provincie juist veel beleidsvrijheid. Die door de wetgever gegeven beleidsvrijheid mag niet door interbestuurlijk toezicht worden ingeperkt. Het past juist heel goed binnen de horizontale verantwoording dat het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten verantwoording afleggen over de invulling van die beleidsvrijheid.

Ingeval er aanwijzingen zijn dat bij een gemeente of een provincie de uitvoering van medebewindstaken incidenteel of structureel niet aan de gestelde wettelijke eisen voldoet (en de gemeenteraad of provinciale staten grijpen niet in), kan door vernietiging of indeplaatsstelling worden opgetreden. Die aanwijzingen kunnen worden gevormd door externe signalen, bijvoorbeeld uit de openbare horizontale verantwoording. Daarnaast handhaaft onderhavig voorstel van wet via de voorgestelde artikelen 121f van de Provinciewet en 124h van de Gemeentewet de mogelijkheid om de verplichting in het leven te roepen om voor het interbestuurlijk toezicht benodigde informatie aan het toezichthoudend bestuursorgaan te verstrekken, zij het dat de met deze informatiestroom gepaard gaande bestuurlijke lasten zullen moeten worden ingeperkt.

13. Financiële gevolgen voor decentrale overheden

De leden van de fracties van VVD, CDA en SGP gaven aan meer inzicht te willen hebben in de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de betrokken overheden, meer in het bijzonder van de decentralisatie van de toezichttaken van het rijk (de VROM-Inspectie) naar de provincies. De leden van de CDA-fractie vroegen dienaangaande of er over de financiële gevolgen overleg heeft plaatsgevonden met VNG en IPO, en zo ja, op welk moment. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of de aan de overdracht van taken naar provincies verbonden kosten automatisch volledig worden doorgegeven aan het Provinciefonds. De leden van de CDA-fractie gaven tevens aan inzicht te willen krijgen in de financiële consequenties voor de VROM-Inspectie.

Zoals in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is aangegeven, hebben de VROM-Inspectie en het IPO eind 2009 een gezamenlijk traject opgezet om de provincies zo goed mogelijk in staat te stellen het interbestuurlijk toezicht op gemeenten over te nemen. In dit traject zal tevens de omvang van de personele en financiële inzet worden bepaald die wordt overgedragen van de VROM-Inspectie naar de provincies ten behoeve van het te decentraliseren interbestuurlijk toezicht. Het eindbeeld, dat zowel de

financiële gevolgen voor de provincies als voor de VROM-Inspectie betreft, en waarvan werd verwacht dat het in het laatste kwartaal van 2010 zou zijn ontstaan, is op dit moment nog onderwerp van gesprek tussen de VROM-Inspectie en het IPO. Zodra overeenstemming is over dit eindbeeld, zullen de provincies inderdaad via het Provinciefonds worden gecompenseerd voor de financiële consequenties die vastzitten aan de decentralisatie van de toezichttaak.

Zoals aangegeven in het nader rapport in reactie op het advies van de Raad van State is in overleg met de VNG geconstateerd dat de taken van gemeenten niet wijzigen door onderhavig voorstel van wet. Op grond hiervan bestaat dus geen aanleiding om de gemeenten in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet te compenseren.

14. Financiële gevolgen voor het rijk

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de financiële gevolgen van onderhavig voorstel van wet voor de VROM-Inspectie is het spiegelbeeld van het antwoord in de vorige paragraaf. Zodra overeenstemming is over het daar genoemde eindbeeld, is duidelijk wat de financiële gevolgen zijn voor de voormalige VROM-Inspectie.

15. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie vroegen welke voorbereidingen de provincies (en het IPO) hebben getroffen voor het naar behoren kunnen uitvoeren van de toezichtstaak, indien als gevolg van aanvaarding van dit wetsvoorstel het interbestuurlijk toezicht op gemeenten bij de provincies komt te liggen.

Binnen het programma herziening interbestuurlijk toezicht is een project ingericht dat zich richt op de voorbereiding van de provinciale organisaties op de uitbreiding van de toezichthoudende taken. De provincies geven aan hun toekomstige rol sober, efficiënt, transparant en integraal uit te willen oefenen. De doelstelling van dit project is dat op het moment van daadwerkelijke overdracht van het interbestuurlijke toezicht de provincies toegerust zijn om hun nieuwe rol te vervullen. Onder leiding van het IPO werken de provincies aan een visie op de veranderende rol van de provincies ten aanzien van het interbestuurlijke toezicht en de gevolgen daarvan voor de werkwijzen en de organisatie binnen de provincies. Naast het implementeren van de wettelijke kaders en de bijbehorende beleidskaders zullen de provincies de benodigde veranderingen moeten doorvoeren in hun eigen organisatie en werkprocessen. De provincies zullen zich gaan richten op een integrale beoordeling van individuele gemeenten op basis van een totaalbeeld met betrekking tot de taakbehartiging door gemeenten. Binnen de provincies zal aandacht zijn voor efficiënt gebruik van beschikbare informatie over gemeenten, interne samenwerking en uitwisseling ten behoeve van het totaalbeeld en het integrale oordeel, en meer maatwerk per gemeente en flexibiliteit op basis van risicoanalyses. Daarnaast zullen de provincies aandacht besteden aan de duiding van de verschillende rollen (toezichthouder versus samenwerkingspartner) ten opzichte van gemeenten. Ten slotte vereist de uitbreiding van de toezichtrol dat de provincies op nieuwe taakvelden kennis opbouwen en versterken.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als de leden van de fractie van het CDA hebben gevraagd of de regering bereid is de werking van het beleidskader schorsing en vernietiging bij de evaluatie van de wet te betrekken.

Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Zoals in de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel reeds is aangegeven, zal de nadruk in de

evaluatie liggen op het traceren van mogelijke knelpunten bij de werking van de herziene toezichtinstrumenten. Daarbij is expliciet opgemerkt dat er ook aandacht zal zijn voor de ervaringen met de inzet van de instrumenten indeplaatsstelling en vernietiging na invoering van de wet.

De leden van de PvdA-fractie spraken de wens uit op regelmatige basis geïnformeerd te worden over het gebruik van de generieke instrumenten en de effectiviteit ervan. Deze leden wilden graag van de regering weten welke mogelijkheden zij ziet om deze informatie te leveren.

De ervaringen van de provincies en de ministeries met de inzet van de instrumenten indeplaatsstelling en vernietiging na invoering van de wet zullen op meerdere momenten gedurende de vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden verzameld. Op basis van deze tussenevaluaties kunnen mogelijke knelpunten worden getraceerd bij de werking van de herziene toezichtinstrumenten en de structuur- en cultuurveranderingen die zijn ingezet naar aanleiding van het herziene toezichtstelsel. De regering zal uw Kamer tijdig informeren over de uitkomsten van de tussenevaluaties met het oog op eventuele bijsturing door middel van stimuleringsmaatregelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering waarom zij geen evaluatiebepaling heeft opgenomen in het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of het gebruikelijk is om een evaluatietraject te plannen terwijl daar in de wettekst niets over te vinden is, en of het voor ieder die kennisneemt van de wet niet beter is om in de wet zelf een concrete evaluatiebepaling op te nemen.

De regering acht zich gebonden aan de toezegging tot het uitvoeren van een evaluatieonderzoek naar de mate waarin de met dit wetsvoorstel getroffen maatregelen leiden tot de verwerkelijking van de doelstellingen van de herziening van het interbestuurlijk toezichtstelsel. Een wettelijke bepaling voegt hier niets aan toe. De uitwerking van het voornemen in de toelichting bij het wetsvoorstel is voldoende kenbaar voor een ieder. Het komt wel voor dat in een wet een evaluatiebepaling is opgenomen, maar dat heeft slechts een functie als de regering zonder die bepaling niet voornemens zou zijn de evaluatie uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of er twee of drie keer binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en waarom voor twee of drie keer wordt gekozen.

Bij het tussentijds evalueren van de werking van de wet gaat het onder andere om het verzamelen van de ervaringen van provincies en ministeries met de inzet van de generieke toezichtinstrumenten. In de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is aangegeven dat de methode van evaluatie in overleg met de betrokken toezichthoudende partijen wordt vastgesteld, in samenhang met de voorbereiding op de nieuwe toezichttaken van provincies en op de te wijzigen rol en positie van rijkstoezichthouders door de afschaffing van het specifieke toezicht en de herziening van het generieke toezicht. Alvorens inhoudelijke conclusies kunnen worden verbonden aan de uitkomsten van de tussenevaluaties zal een volwaardig en betrouwbaar beeld moeten zijn gevormd van de werking van het nieuwe toezichtstelsel. Het aantal benodigde tussenevaluaties hangt daarom af van de hoeveelheid gegevens die per tussenevaluatie kan worden verzameld over de toepassing van de herziene instrumenten.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de regering kan aangeven hoe «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», past in de systematiek van het voorliggende wetsvoorstel.

De zinsnede die de aan het woord zijnde leden aanhalen, staat inderdaad haaks op de systematiek van het wetsvoorstel en de belangrijkste uitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen. Een bepaling als in de aangehaalde zinsnede omschreven, wordt thans dan ook niet door de regering overwogen. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel en daarmee van de evaluatie, vormen de nieuwe toezichtstaken van de provincies op het domein van ruimtelijke ordening en milieubeheer. Deze verschuiving van interbestuurlijk toezicht betekent een forse wijziging in het stelsel. De besturen van de provincies zullen moeten groeien in hun nieuwe rol in het herziene toezichtstelsel. Indien naar aanleiding van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek onverhoopt blijkt dat provincies niet naar behoren uitvoering (kunnen) geven aan hun nieuwe toezichtstaak, zal de regering voorstellen moeten doen voor stimuleringsmaatregelen of reparatiewetgeving. Een van de mogelijkheden is dan de in de aangehaalde zinsnede omschreven maatregel.

De leden van de D66-fractie ontvingen graag een explicitering van de evaluatiecriteria. Tevens verzochten zij inzicht in de wijze waarop de regering denkt de objectiviteit van de evaluatie te kunnen waarborgen. De methode van evaluatie zal in overleg met betrokken partijen worden vastgesteld. Op dit moment ligt de prioriteit van de verschillende toezichthoudende bestuursorganen bij de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe stelsel, in het bijzonder bij de voorbereiding op de nieuwe rol en positie van de toezichthoudende bestuursorganen en de aangepaste werkwijzen die daarbij horen. De evaluatiecriteria zullen in nauw overleg met deze betrokken partijen moeten worden opgesteld om een zo doeltreffend mogelijk evaluatieonderzoek te kunnen opzetten. Bij het opstellen van de evaluatiecriteria staan de uitgangspunten die zijn gesteld aan de herziening van het interbestuurlijk toezicht voorop. De doelstelling van de evaluatie is een beeld te schetsen van de effecten van de wet in relatie tot de doelstelling van de wet, namelijk de vereenvoudiging van het toezichtstelsel, waarbij het interbestuurlijk toezicht efficiënter, effectiever en meer transparant wordt, geconcentreerd wordt in de Provinciewet en de Gemeentewet en specifieke toezichtbepalingen in beginsel worden geschrapt of aangepast. Met onderhavig wetsvoorstel vinden enkele verschuivingen plaats in de rolverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Uit de evaluatie zal dus ook een beeld moeten voortkomen over de mate waarin deze verschuivingen daadwerkelijk zijn doorgevoerd en welke effecten deze verschuivingen hebben gehad in termen van veranderende rolopvatting van toezichthoudende bestuursorganen van het rijk en de provincies en van onder toezicht staande bestuursorganen van provincies en gemeenten in het kader van de uitgangspunten van de herziening van het toezichtstelsel. Daarnaast zal ook de vraag aan bod komen of de wetgever zich heeft gehouden aan de uitgangspunten van het stelsel.

In het kader van het uitgangspunt dat het verticale toezicht meer plaats moet maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging, zal bij het opstellen van nieuwe arrangementen voor toezichtinformatie worden beoordeeld in hoeverre het toezichthoudende bestuursorgaan zich in eerste instantie vergewist van de controle en verantwoording die zich op het horizontale niveau bij de onder toezichtgestelde afspeelt. In het verlengde hiervan zal de regering op basis van de uitkomsten van de nulmeting naar de interbestuurlijke toezichtlasten als onderdeel van de evaluevaluatie een analyse maken van de bereikte vermindering van de verantwoordingslast van decentrale overheden naar aanleiding van de wijzigingen in het toezichtstelsel. Eén en ander vergt dat in de evaluatie zowel beleidsterreinen met bestaande toezichtarrangementen als

beleidsterreinen met eventuele nieuwe of gewijzigde toezichtarrangementen in aanmerking moeten worden genomen. Daarnaast zal, bijvoorbeeld op basis van dossiervergelijking, de werking van het generiek instrumentarium worden vergeleken met de werking van de geschrapte specifieke instrumenten. Wat kunnen we leren over de toepassing van de interventieladder? Hoe ervaren bestuurders van onder toezicht staande bestuursorganen en bestuurders van het toezicht-houdend bestuursorgaan het nieuwe stelsel? Ten aanzien van de waarborging van de objectiviteit van de evaluatie zal zoals in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel is aangegeven, worden overwogen het evaluatieonderzoek te laten uitvoeren door een extern bureau. Als extra waarborg voor het bereiken van de beoogde objectiviteit zal overwogen worden een breed samengestelde interbestuurlijke stuurgroep in te stellen die de opdracht zal krijgen om het evaluatieonderzoek te laten uitvoeren en te begeleiden. De details van de methode van evaluatie zal voorafgaand aan inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel in nauwe afstemming met de betrokken partijen (departementen, IPO en VNG) in een plan van aanpak worden vervat.

De leden van de SGP-fractie geven aan dat zij de indruk krijgen dat de regering van plan is om na totale evaluatie van vijf jaar geen nieuwe evaluatie meer te doen van de werking van de wet. Ze vragen zich af of het niet voor de hand zou liggen om juist vanwege het thema van de interbestuurlijke verhoudingen met enige regelmaat te kijken of het in de wet neergelegde systeem nog steeds functioneert. De regering is voornemens om de evaluatie van het herziene toezichtstelsel na inwerkingtreding periodiek vorm te geven, maar ook een duidelijke beperkte doorlooptijd te markeren voor de totale evaluatie. Naar de mening van de regering is het verstandig om in eerste instantie de stelselwijziging na inwerkingtreding gedurende een vastgestelde periode intensief te monitoren en naar aanleiding van de bevindingen uit de eindevaluatie te beoordelen of, en zo ja in hoeverre het noodzakelijk is om de werking van het stelsel alsnog voor een langere periode te monitoren en waar nodig bij te stellen. Wel meent de regering dat het onderwerp interbestuurlijk toezicht een belangrijk aspect is van de interbestuurlijke verhoudingen. Het onderwerp verdient een plaats in regulier overleg tussen rijk, provincie (IPO) en gemeenten (VNG) en kan worden betrokken in de periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State.

16. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het nog steeds het streven is om het generieke toezicht op 1 januari 2011 in werking te laten treden, en zo nee, aan welke datum dan wordt gedacht. De regering heeft inderdaad het streven om onderhavig wetsvoorstel per 1 januari 2011 in werking te laten treden, losgelaten. In juli 2010 informeerde de toenmalige staatssecretaris van BZK de Kamer over de voortgang van de herziening van het interbestuurlijk toezicht¹. De verwachting is toen uitgesproken dat onderhavig wetsvoorstel per 1 juli 2011 in werking zou kunnen treden. Een herzien beleidskader ten behoeve van de toepassing van het instrument vernietiging is reeds aan de Tweede Kamer aangeboden. Ten behoeve van de toepassing van het instrument indeplaatsstelling is een nieuw beleidskader opgesteld, dat de komende maanden door de toezichthoudende bestuursorganen (rijk en provincies) wordt vastgesteld. Een reeks aan voorstellen tot wetswijziging ten behoeve van het afschaffen van specifiek toezicht is opgenomen in een nota van wijziging bij onderhavig wetsvoorstel. De Raad van State heeft op 1 oktober 2010 over deze nota van wijziging geadviseerd. Deze nota van wijziging wordt gelijktijdig met deze nota aan de Tweede Kamer

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 443, nr. 1.

aangeboden.

In het kader van de herziening van het interbestuurlijk toezicht wordt naast deze aanpassingen in wetgeving gewerkt aan het opstellen van sectorspecifieke beleidskaders naar aanleiding van de revitalisering van het generieke toezicht en op onderdelen de decentralisatie van het toezicht van het rijk naar de provincies. De toezichthouders bij het rijk en bij de provincies zullen zich moeten voorbereiden op de veranderingen in het toezichtstelsel. In dit kader wordt eveneens gekeken naar de benodigde aanpassingen in het bijbehorende informatiearrangement. Op basis van onderhavig wetsvoorstel worden voorbereidingen getroffen voor een algemene maatregel van bestuur inzake toezichtinformatie, waarin criteria en normen worden opgenomen voor het mogen opvragen van informatie die benodigd is voor het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht.

Vanwege het verwachte tijdsbeslag van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en bijbehorende nota van wijziging en de daarbij horende voorziene implementatievoorbereidingen wordt rekening gehouden met inwerkingtreding van het nieuwe toezichtstelsel met ingang van 1 januari 2012, inclusief de bijbehorende beleidskaders en arrangementen voor toezichtinformatie.

17. Consultatie en adviezen

Met betrekking tot dit onderdeel zijn geen opmerkingen gemaakt.

18. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1.1, onderdeel A, en 1.2, onderdeel A

De leden van de fractie van de SGP vroegen naar de in het voorgestelde artikel 123 van de Gemeentewet opgenomen bevoegdheid van de raad of het college om te beoordelen of een aan een bestuurscommissie of deelraad opgedragen taak «niet of niet naar behoren» is uitgeoefend. Voorop moet worden gesteld dat in de redactie van het voorgestelde artikel 123 van de Gemeentewet (of het vergelijkbare artikel 120 van de Provinciewet) geen nieuwe elementen zitten. De wijzigingen in genoemde artikelen hebben betrekking op het schrappen van de «horizontale» indeplaatsstelling van de raad door het college. Voor wat betreft de overblijvende tekst is geen verandering beoogd, behalve dat de bevoegdheid tot indeplaatsstelling toekomt aan het orgaan dat de betreffende bevoegdheid aan de bestuurscommissie of deelraad heeft overgedragen. Het belang van artikel 123 van de Gemeentewet (of het vergelijkbare artikel 120 van de Provinciewet) is het volgende. Artikel 123 van de Gemeentewet ziet op medebewindstaken die door de wetgever zijn opgedragen aan raad, college of burgemeester, maar waarvan de bevoegdheden tot het uitoefenen van die taak zijn overgedragen aan een commissie of een deelraad. Een dergelijke overdracht is een vorm van delegatie van bevoegdheden en de hoofdregel bij delegatie is dat het delegerende bestuursorgaan dan de bevoegdheid kwijt is. Dat betekent dat het delegerende bestuursorgaan niet in de zaak kan voorzien, wanneer het orgaan waaraan de bevoegdheid is gedelegeerd de bevoegdheid niet uitoefent. In geval van bij de wet gevorderde beslissingen (medebewindstaken), is dat ongewenst, want dan kan het delegerende bestuursorgaan niet instaan voor de uitvoering van de aan hem opgedragen betreffende wettelijke taak. Een delegerend bestuursorgaan kan altijd de delegatie intrekken, maar in dit geval is gekozen is voor een minder ver gaande vorm: als sprake is van een wettelijk gevorderde beslissing heeft het delegerende bestuursorgaan de bevoegdheid om in de plaats te stellen als het orgaan waaraan de bevoegdheid is gedelegeerd, de wettelijk gevorderde beslissing niet neemt. Dat is thans zo, en met de voorgestelde

wijziging wordt beoogd dit systeem te behouden bij delegatie aan bestuurscommissies of deelgemeenten. De vraag van de aan het woord zijnde leden of het aan het college of de raad kan worden overgelaten om vast te stellen of sprake is van het «niet of niet naar behoren» nemen van een beslissing, moet ontkennend worden beantwoord. Als het delegerende bestuursorgaan, bijvoorbeeld het college, ten onrechte niet van oordeel is dat een wettelijk gevorderde beslissing «niet of niet naar behoren» wordt genomen, is het gevolg dat een bij of krachtens de wet van dat orgaan gevorderde beslissing niet wordt genomen. Het betreffende bestuursorgaan kan hierop door het toezichthoudende bestuursorgaan op grond van artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet worden aangesproken. Om deze reden is artikel 123 van de Gemeentewet, evenals in de artikelen 121 van de Provinciewet en 124 van de Gemeentewet, imperatief geformuleerd. Dat wil zeggen dat wanneer het delegerende bestuursorgaan constateert dat een wettelijk gevorderde beslissing door de commissie of de deelraad niet of niet naar behoren wordt genomen, het verplicht is zelf die beslissing te nemen.

Artikelen 1.1, onderdeel B, en 1.2, onderdeel B

Artikel 124a

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar een nadere verduidelijking van het begrip «zwaarwegend algemeen belang» merk ik op dat daarbij kan worden gedacht aan strijd met Europeesrechtelijke verplichtingen, ernstige schade aan de belangen van burgers of ernstige doorkruising van rijksbeleid, maar dat het, zoals ik hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de SGP al heb aangegeven, niet mogelijk is om op voorhand een uitputtende opsomming te geven van de gevallen van taakverwaarlozing waarbij een «zwaarwegend algemeen belang» in het geding is.

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

Naar aanleiding van de mogelijkheid die het onderhavige wetsvoorstel biedt om bij de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking te bepalen dat de vernietiging zich ook uitstrekt over de op het vernietigde besluit gebaseerde besluiten, vroegen de leden van de CDA-fractie waarom de regering niet de suggestie van de Raad van State volgt om deze mogelijkheid te beperken tot subsidieverordeningen die in strijd komen met EU-regels voor staatssteun.

Inderdaad is de Raad van State van oordeel dat de bevoegdheid om bij de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking te kunnen bepalen dat de vernietiging zich uitstrekt tot op het vernietigde besluit gebaseerde besluiten, onder omstandigheden in strijd kan komen met de rechtszekerheid. Om die reden stelt de Raad dat deze bevoegdheid beperkt zou moeten worden tot subsidieverordeningen die in strijd komen met EU-regels voor staatssteun. De regering heeft het advies van de Raad op dit punt niet gevolgd. Zoals hierboven in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA is betoogd, kan de vernietiging van op het vernietigde besluit gebaseerde besluiten tevens aan de orde zijn in alle gevallen waarin een gemeentebestuur of provinciebestuur zich begeeft op een domein waar het niet bevoegd is of in gevallen waarbij een gemeentebestuur of provinciebestuur rechten toekent in strijd met regels van een hogere orde (provinciaal, nationaal of internationaal). De mogelijkheid dient daarom niet te worden beperkt tot subsidieregels voor staatssteun. Naar het oordeel van de regering dient, indien in een concreet geval wordt overwogen om bij de vernietiging van een algemeen verbindend

voorschrift of een ander besluit van algemene strekking tevens de op het vernietigde besluit gebaseerde besluiten te vernietigen, de rechtszekerheid in dat concrete geval te worden afgewogen. Evenals bij andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur hoeft hiervoor geen aanvullende wettelijke voorziening te worden getroffen.

Artikelen 1.3, 1.4 en 1.5

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de invulling van horizontale verantwoording als het gaat om de uitvoering van medebewindstaken in Wgr-verband en hoe de regering de indeplaatsstelling bij gemeenschappelijke regelingen ziet, bijvoorbeeld in het geval dat gemeenten uit meerdere provincies daaraan deelnemen.

Horizontale verantwoording in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is vooral aan de orde ten aanzien van het openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wgr. De bestuurlijke verantwoordingsrelatie heeft enerzijds betrekking op de (interne) verhouding tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en anderzijds op de (externe) verhouding tussen een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en het gemeentelijk bestuursorgaan dat het lid heeft aangewezen. De concrete invulling van de interne en externe verantwoordingsrelatie is door de wetgever overgelaten aan de deelnemende bestuursorganen, in die zin dat is bepaald dat de gemeenschappelijke regeling bepalingen moet bevatten over de externe informatie- en verantwoordingsplicht van leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en van het gemeenschappelijk orgaan aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen (artikel 16, eerste, derde en vierde lid), over de interne informatie- en verantwoordingsplicht van (leden van) het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam (artikel 16, tweede lid) en het ontslagrecht van de raad van leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam die door hem zijn aangewezen. De artikelen 17, 18 en 19 van de Wgr gaan over de informatieplicht van het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan aan onderscheidenlijk de deelnemende raden, colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters.

Op grond van de Wgr kan ook een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld, als bedoeld in artikel 8, tweede lid. In tegenstelling tot het openbaar lichaam is het gemeenschappelijk orgaan een ongeleed bestuursorgaan en is aldus geen sprake van een interne verantwoordingsrelatie binnen dit orgaan. De informatie- en verantwoordingsrelatie heeft uitsluitend een extern karakter, namelijk tussen een lid van het gemeenschappelijk orgaan en het gemeentelijk bestuursorgaan dat het lid heeft aangewezen. Dit wordt geregeld in de artikelen 16 en 17 van de Wgr. Op grond van onder meer de artikelen 33, 46 en 57 van de Wgr juncto het thans voorgestelde artikel 136 van de Wgr zijn de voorgestelde nieuwe regels over interbestuurlijk toezicht van de Gemeentewet of de Provinciewet van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten of provincies taken hebben overgedragen. Artikel 29 van de Wgr biedt een voorziening voor de situatie waarbij sprake is van het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht op een gemeenschappelijke regeling waaraan gemeenten deelnemen die zijn gelegen in meerdere provincies. In dat geval, zo bepaalt artikel 29 van de Wgr, worden de bevoegdheden van gedeputeerde staten met betrekking tot het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan uitgeoefend door gedeputeerde staten van de provincie, waarin de plaats van vestiging is gelegen. Gedeputeerde staten plegen hierbij overleg met gedeputeerde staten van elke andere provincie waarin deelnemende gemeenten zijn gelegen.

Artikel 2.1

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de wenselijkheid van het behoud van de aanwijzingsbevoegdheid in de artikelen 45 en 45a van de Natuurbeschermingswet 1998. Voor de handhaving van Europeesrechtelijke verplichtingen in de richting van andere bestuursorganen dan organen van gemeenten of provincies volstaat de Wet Nerpe. Voor het overige ziet de regering geen aanleiding om voor de Natuurbeschermingswet een andere lijn te volgen dan voor andere wetten zodat de artikelen 45 en 45a van de Natuurbeschermingswet kunnen vervallen.

Artikel 3.3, onderdeel F

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering naar aanleiding van het voorstelde nieuwe artikel 5.2a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in te gaan op de vrees van de Unie van Waterschappen dat waterschappen zullen worden bestookt met informatievragen en aanwijzingen van rijk en provincies.

Het voorgestelde artikel 5.2a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt voor een dergelijke vrees geen aanleiding. Wegens het revitaliseren van de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht in de Gemeentewet en de Provinciewet wordt in de Wabo een groot aantal artikelen geschrapt. Deze artikelen zagen op toezicht door rijk of provincies op provincies gemeenten en waterschappen. Voor zover de te schrappen artikelen betrekken hebben op toezicht op waterschappen, komt er niets in de plaats, nu aanpassing van de Waterschapswet geen onderdeel vormt van onderhavig voorstel van wet. Van belang is dat de uniformiteit van het toezicht in de Wabo blijft behouden. Daarom is in het voorgestelde artikel 5.2a van de Wabo bepaald dat bij het toezicht door het rijk de artikelen over interbestuurlijk toezicht uit de Provinciewet van overeenkomstige toepassing zijn en bij interbestuurlijk toezicht door gedeputeerde staten de artikelen uit de Gemeentewet van toepassing zijn. De bepaling is zo vorm gegeven dat de minister en gedeputeerde staten nooit allebei bevoegd zijn. Noch de Provinciewet, noch de Gemeentewet kent een aanwijzing; het gaat alleen om de indeplaatsstelling door de minister of gedeputeerde staten of om de vernietiging door de Kroon. Bovendien geldt dat de uitgangspunten van vermindering van de toezichtlasten en de informatielasten van onderhavig voorstel van wet door de overeenkomstige toepassing doorwerken op het toezicht op de waterschappen.

Artikel 10.1

De redactionele opmerking van de leden van de SGP-fractie betreffende artikel 10.1, tweede lid, is juist. Overigens is in de gelijktijdig aan de Kamer gezonden nota van wijziging artikel 10.1, tweede lid, dat zag op inwerkingtreding van enkele bepalingen met ingang van 1 januari 2012, komen te vervallen, nu de inwerkingtreding van het gehele voorstel van wet is voorzien per genoemde datum

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af wat de regering bedoelt met de zin in de reactie op het advies van de Raad van State «de overdracht van het interbestuurlijk toezicht aan provincies afhankelijk te maken van de kwaliteitsverbetering van de uitvoering door gemeenten», welke concrete stappen de regering onderneemt om de kwaliteit van die uitvoering te bevorderen die niet door provincies gezet kunnen worden, en of de door de provincies te leveren kwaliteit in de ogen van de regering dan wel gewaarborgd is na 1 januari 2012.

In het nader rapport wordt in reactie op het advies van de Raad van State over de bijlage behorend bij artikel 124b van de Gemeentewet verwezen

naar de bijlage bij de kabinetsreactie van april 2008 op het advies van de commissie Oosting, waar voor wat betreft de decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht inzake de taken op het terrein van het omgevingsrecht een voorbehoud is gemaakt.

In 2009 hebben het IPO, de VNG en het rijk afgesproken op welke wijze zij de noodzakelijke verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht willen realiseren¹. Ter uitvoering van die afspraken werken IPO, VNG, UvW en rijk samen in een gezamenlijk Programma Uitvoering met Ambitie. Iedere partij heeft daarin eigen verantwoordelijkheden voor het (mede)uitvoeren van projecten. Tot die projecten behoort onder meer de totstandbrenging van Regionale Uitvoeringsdiensten als back offices voor de uitvoering een aantal complexe en bovenlokale taken van de deelnemende gemeenten en provincies. Daarnaast is er een project Kwaliteit dat zich richt op de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitscriteria op de uitvoering van de VROM-taken die bij de gemeenten achterblijven. Uitgangspunt in de gemaakte afspraken is dat de kwaliteit van de uitvoering door de gemeenten per 1 januari 2012 is gegarandeerd door het in werking zijn van de Regionale Uitvoeringsdiensten en de toepassing van de kwaliteitscriteria op de bij de gemeenten achterblijvende taken. De provincies coördineren de vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten en de toepassing van de kwaliteitscriteria. Het uiterlijke moment van decentralisatie van het interbestuurlijke toezicht van de VROM-Inspectie naar de provincies is afgestemd op de uiterlijke datum (1 januari 2012) voor het tot stand brengen van de regionale Uitvoeringsdiensten en de toepassing van kwaliteitscriteria. Voorafgaand aan de decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht laat het IPO een evaluatie uitvoeren om te onderzoeken of de provincies daarvoor de benodigde voorbereidingen hebben getroffen. Indien tijdens de voorbereiding op de decentralisatie blijkt dat de kwaliteit van het interbestuurlijk toezicht bij de provincies niet voldoende geborgd kan worden, zullen BZK, I&M en IPO gezamenlijk bepalen wat het knelpunt is en welke oplossing passend is.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Kamerstukken 2008–2009 II, 29 383, nr. 130.