

Handboek

Wet revitalisering generiek toezicht

Handboek

Wet revitalisering generiek toezicht

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inleiding	5
Van specifiek naar generiek toezicht	9
Wat betekent de Wet revitalisering generiek toezicht voor gemeenten?	26
Wat betekent de Wet revitalisering generiek toezicht voor provincies?	29
Wat betekent de Wet revitalisering generiek toezicht voor het Rijk?	34
Bronnenlijst	39
Bijlagen	42
1. Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)	42
2. Bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet: lijst met wetten waarbij het Rijk toezicht-houder is op gemeenten.	62
3. Doorlopende tekst Wet revitalisering generiek toezicht voor wat betreft Provincie- en Gemeentewet, alsmede de Algemene wet bestuursrecht m.b.t. vernietiging en schorsing.	63
4. Beleidskader Schorsing en Vernietiging	76
5. Beleidskader Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing	91
6. Besluit van 11 juli 2012 tot vaststelling van regels over de verstrekking van systematische informatie in het kader van interbestuurlijk toezicht (Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie)	109

Managementsamenvatting

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) bevat een aantal fundamentele wijzigingen van het toezicht tussen bestuurslagen: het interbestuurlijke toezicht. Deze wet maakt een einde aan de vele regelingen voor specifiek toezicht die in de loop der jaren zijn ontstaan. Daardoor moet de toezichtbureaucratie, met de bijbehorende bestuurlijke drukte en de toezichtlasten, afnemen. Bovendien wordt (opnieuw) helderheid geschapen over hoe het onderlinge toezicht is geregeld, waarbij tegelijkertijd de beleidsvrijheid van overheden wordt gerespecteerd.

Het 'Handboek Wet revitalisering generiek toezicht' geeft in de eerste twee hoofdstukken een toelichting op de ontstaansgeschiedenis van de wet, de uitgangspunten en het toezichtinstrumentarium. In de drie hoofdstukken daarna vinden de afzonderlijke bestuurslagen de toelichting die specifiek op hen van toepassing is. De bijlagen bevatten o.a. de relevante artikelen uit de Provinciewet en de Gemeentewet, en de beleidskaders voor de toepassing van de algemene toezichtinstrumenten: respectievelijk indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en schorsing en vernietiging.

Uitgangspunten Wet RGT

De principes van de Wet RGT zijn nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit. Het belangrijkste uitgangspunt van de Wet RGT is (onderling) vertrouwen. De provincies houden toezicht op de gemeenten, het Rijk houdt toezicht op de provincies. In de Provinciewet en de Gemeentewet zijn daartoe (herijkte en gerevitaliseerde) toezichtinstrumenten opgenomen. Deze worden toegepast als er strijd is met het algemeen belang of met het recht, en/of als een decentrale overheid een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert.

In principe is het specifieke toezicht afgeschaft. Daar zijn echter twee uitzonderingen op. Ten eerste is dat de zogenoemde uitvoeringsvervlechting: situaties waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld Veiligheidsregio's). De tweede uitzondering is het specifieke toezicht op de waterschappen: dit blijft onveranderd en blijft een taak van de provincies. Overigens is het financieel toezicht bij de herziening van het interbestuurlijke toezichtstelsel, expliciet buiten beschouwing gelaten.

Instrumenten van generiek toezicht

Het generieke toezichtinstrumentarium bestaat uit twee instrumenten:

- indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing;
- schorsing en vernietiging.

Om deze toe te passen, wordt per instrument een 'interventieladder' doorlopen. Deze bestaat steeds uit zes stappen, van 'signaleren' tot en met het definitief toepassen van het betreffende instrument.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

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

Schorsing en vernietiging

Als decentrale overheden (provincies en gemeenten) besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en vernietigen. Met de Wet RGT is dit instrument als het ware in ere hersteld. Voorheen werd het alleen in het uiterste geval toegepast. Terughoudendheid blijft geboden, maar met de afschaffing van het specifieke toezicht is schorsing en vernietiging nadrukkelijk een van de twee generieke toezichtinstrumenten. Het mag, zoals in het verleden ook het geval was, niet worden gebruikt als een alternatieve vorm van rechtsbescherming: de Kroon treedt niet in de bevoegdheid van de bestuursrechter. Een genomen besluit kan daarom niet worden geschorst of vernietigd als het nog vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Gemeenten

De gemeente heeft per beleidsdomein met één toezichthouder te maken (provincie of Rijk). Vertrouwen en terughoudendheid zijn de uitgangspunten. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de website waarstaatjegemeente.nl. Hierop wordt informatie ontsloten en inzichtelijk gemaakt over de prestaties van gemeenten op een aantal wettelijke taken in medebewind. Deze informatie kan zowel gebruikt worden voor de horizontale verantwoording als voor het verticaal (interbestuurlijk) toezicht.

Provincies

Provincies houden toezicht op gemeenten. Het gaat daarbij om de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: milieu, bouwen, constructieve veiligheid, ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten. Het provinciale toezicht richt zich louter op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten. Het is dus noch een permanente monitor, noch een instrument om de kwaliteit van de taakuitvoering door een gemeente te verbeteren.

Het Rijk behoudt het toezicht op gemeenten voor die terreinen waar de provincies geen taak en expertise hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwijswetten en voor het sociale domein.

Rijk

Voor de vakdepartementen en de rijksinspecties betekent de komst van de Wet RGT een verandering in hun rol en werkwijze; het toezicht wordt sober, doelmatig en terughoudend ingevuld. Het Rijk houdt toezicht op de uitvoering van medebewind door provincies, daarnaast houdt het Rijk ook het toezicht op uitvoering van medebewind door gemeenten op die terreinen waar de provincie geen taak en expertise heeft. Het interbestuurlijke toezicht door het Rijk richt zich louter op de uitvoering van de wettelijke taken en dient onderscheiden te worden van beleidsmonitoring.

1. Inleiding

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) bevat een aantal fundamentele wijzigingen van het interbestuurlijke toezicht. Wat is het herziene interbestuurlijke toezicht precies, hoe is het bedoeld en hoe gaat het functioneren? Het staat in deze publicatie, die een praktisch handvat wil bieden voor alle bestuurders en ambtelijk medewerkers die bij interbestuurlijk toezicht betrokken zijn. Het betreft zowel de overheden die toezicht houden, als de overheden die aan het toezicht van een andere overheid zijn onderworpen (de 'ondertoezichtgestelden').

1.1 Wat is interbestuurlijk toezicht?

Toezicht is 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zonodig interveniëren'.

Interbestuurlijk toezicht wordt gedefinieerd als 'het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden'.

Het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium richt zich op:

- de naleving van regelgeving in medebewind (met als toezichtsinstrumenten indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en schorsing en vernietiging);
- de uitvoering van autonome taken (schorsing en vernietiging bij strijd met het recht en/of het algemeen belang).

Interbestuurlijk toezicht moet worden onderscheiden van nalevingstoezicht en van uitvoeringstoezicht. Nalevingstoezicht ziet toe op de naleving door bedrijven en instellingen van kwaliteitseisen in wet- en regelgeving met het oog op een publiek belang. Voorbeelden zijn veiligheid, goed onderwijs en goede zorg (inspectietoezicht). Ook ziet nalevingstoezicht toe op het gedrag van individuele bedrijven ten opzichte van elkaar (markttoezicht). Uitvoeringstoezicht (georganiseerd door een minister) betreft individuele zelfstandige (semi)overheidsorganisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

1.2 Waarom is het interbestuurlijke toezicht herzien?

In de loop der jaren zijn vele specifieke arrangementen voor interbestuurlijk toezicht ontstaan, zoals goedkeuringen, aanwijzingen, verklaringen van geen bezwaar, vorderingen tot handhaving of intrekking vergunning, etc. Deze verschillende arrangementen hadden bovendien elk een eigen systematiek. Dat leidde tot stroperigheid, bureaucratie en onduidelijke verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen. Geconstateerd werd dat het interbestuurlijke toezicht minder en beter moet en kan (efficiënter, effectiever en transparanter). Kortom: de toezichtbureaucratie en de daarmee samenhangende bestuurlijke drukte en de toezichtlasten, zouden moeten afnemen.

Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat de beleidsvrijheid van medeoverheden wordt gerespecteerd. Bevoegdheden en taken moeten worden belegd bij de overheidslaag die daarvoor het beste is toegerust. De verschillende bestuurslagen moeten erop (kunnen) vertrouwen dat de taken op het niveau waar deze zijn belegd, adequaat worden opgepakt en dat de horizontale verantwoording op orde is. Daar hoort ook bij dat het verticale toezicht beperkt is en sober en terughoudend wordt ingevuld. De principes van nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit moeten leidend zijn bij het toepassen van interbestuurlijk toezicht.

In 2007 adviseerde de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, onder voorzitterschap van de heer Oosting, over een ander instrumentarium voor regelgeving en toezicht. De aanbevelingen van de commissie Oosting sloten aan bij de weg van decentralisatie die het toenmalige kabinet had ingeslagen. Het kabinet besloot in 2008 de aanbevelingen van de commissie in grote lijnen over te nemen. Dit heeft geleid tot het voorstel voor de Wet revitalisering generiek toezicht, die op 1 oktober 2012 in werking is getreden. Deze wet concentreert het interbestuurlijke toezicht op provincies en gemeenten in de Provinciewet en Gemeentewet. Als generieke toezichtinstrumenten worden indeplaatsstelling en vernietiging gehanteerd. Met de komst van de nieuwe wet zijn specifieke instrumenten zoals goedkeuring en aanwijzing, geschrapt in andere wetten waarin medebewindstaken aan het gemeentebestuur of het provinciebestuur wordt opgedragen.

1.3 Uitgangspunten nieuwe stelsel

In het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht gelden de volgende uitgangspunten:

1. Het Rijk oefent invloed uit op de uitvoering van medebewindstaken via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders vóóraf, en dus niet via toezicht áchteraf.
2. Als een minister stelselverantwoordelijk is voor een bepaald beleidsdomein, wordt niet door middel van toezicht informatie verkregen, maar door middel van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie. Indien hieruit blijkt dat er sprake is van een structureel kwaliteitstekort bij de uitvoering, ligt de oplossing niet in meer of ander toezicht. De oplossing ligt wel in aanpassing van de wet of van de condities (financiën of deskundigheidsbevordering) waaronder gemeenten en/of provincies deze wet moeten uitvoeren.
3. Voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, wordt volstaan met de (gerevitaliseerde en herijkte) generieke toezichtinstrumenten in de Provinciewet en de Gemeentewet. Specifieke toezichtbepalingen worden dus afgeschaft. Uitzonderingen zijn uitvoeringsverflechting, functioneel bestuur, en financieel toezicht (zie voor meer uitleg over deze uitzonderingen, hoofdstuk 2).
4. De generieke toezichtinstrumenten worden toegepast:
 - als er strijd is met het algemeen belang of met het recht (schorsing en vernietiging);
 - als een decentrale overheid de sectorwet niet of niet naar behoren uitvoert (indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing).
5. Het toezicht op de gemeenten ligt primair bij de provincie; het toezicht op provincies ligt bij het Rijk. Bij het toezicht op gemeenten wordt van dit nabijheidprincipe slechts afgeweken voor die terreinen waarop de provincies geen taak hebben en daarom inhoudelijke expertise missen. In deze situaties houdt het Rijk toezicht op gemeenten.
6. Het verticale toezicht maakt meer plaats voor meer horizontale vormen van toezicht (controle en verantwoording) en kwaliteitsborging.

7. Minder specifiek toezicht en een soberder inzet van het generieke toezicht leiden ertoe dat de verantwoordingslast van decentrale overheden vermindert. Gegevensstromen dienen zodanig op elkaar te worden afgestemd dat gegevens eenmalig worden uitgevraagd en meervoudig worden gebruikt.

1.4 Evaluatie herziening stelsel

De invoering van het herziene interbestuurlijke toezicht is een majeure stelselwijziging. Daarom staat in de Memorie van Toelichting dat de werking van deze wijziging wordt geëvalueerd in 2017 en de uitkomst aan de Kamer wordt gezonden. In deze evaluatie zullen de resultaten van de nulmeting¹ uit 2010 worden meegenomen en zal een analyse worden gemaakt van de verminderde toezichtlast van de decentrale overheden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel RGT in de Tweede Kamer is toegezegd dat er tussenmetingen worden uitgevoerd om de werking van het herziene stelsel te inventariseren en de implementatie te kunnen optimaliseren. De bevindingen van de tussenmetingen zullen aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

Met de evaluatie moeten dus twee doelen worden bereikt:

1. Met de tussenmetingen wordt inzicht gekregen in de implementatie en werking van het generieke toezichtinstrumentarium. De uitkomsten zullen dienen om de implementatie te optimaliseren en de Kamer te informeren over de werking van het nieuwe toezicht.
2. In de eindevaluatie in 2017 worden de lasten van het nieuwe toezicht in kaart gebracht en afgezet tegen de resultaten van de nulmeting uit 2010. Ook wordt een analyse gemaakt van de beoogde vermindering van de interbestuurlijke toezichtlasten.

BZK is opdrachtgever voor de onderzoeken. BZK stelt een brede begeleidingscommissie samen, bestaande uit vertegenwoordigers van VNG, IPO en BZK, die elk hun achterban op de hoogte houden en hun specifieke kennis inbrengen. In de begeleidingscommissie zullen ook nadere beslissingen worden genomen over de verdere invulling en de uitvoering van de tussenmetingen en de eindevaluatie.

Naast het hierboven genoemde onderzoek brengt BZK jaarlijks gedurende de evaluatieperiode de inzet van het generieke instrumentarium kwantitatief in beeld. Mits van toepassing, betekent dit dat wordt bijgehouden hoe vaak de instrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling worden ingezet. Wat betreft indeplaatsstelling zal uiteraard samenwerking worden gezocht met provincies en departementen om de kwantitatieve inzet van dit instrument te kunnen onderbouwen.

¹ Om de verwachte afname van de interbestuurlijke toezichtlasten inzichtelijk te maken heeft het ministerie van BZK een onderzoek laten uitvoeren waarin de lasten van het oude stelsel van interbestuurlijk toezicht zijn gemeten. Deze nulmeting is te vinden als bijlage bij Kamerstuk 2010–11, 32 389, nr. 10.

1.5 Leeswijzer

Deze publicatie beoogt een elementaire en ook voor de leek begrijpelijke uitleg te geven over het herziene interbestuurlijke toezicht. Enige basiskennis van begrippen wordt daarbij wel verondersteld. Tevens biedt de publicatie een praktisch handvat aan iedereen die op enigerlei wijze bij interbestuurlijk toezicht betrokken is. Dat zijn de overheden die hetzij als toezichthouder bij het interbestuurlijke toezicht betrokken zijn, hetzij die aan het toezicht van een andere overheid zijn onderworpen (de ondertoezichtgestelden).

Na deze inleiding, volgt een hoofdstuk over de algemene inrichting van de Wet RGT en de bijbehorende beleidskaders. Daarna kan elke overheid de eigen invalshoek van het interbestuurlijke toezicht lezen in respectievelijk de hoofdstukken 3 (provincies), 4 (gemeenten) en 5 (rijksoverheid). Deze publicatie sluit af met een aantal bijlagen, o.a. de relevante artikelen uit de Provincie- en de Gemeentewet.

2. Van specifiek naar generiek toezicht

In dit hoofdstuk wordt kort de ontstaansgeschiedenis van de Wet RGT gememoreerd, de argumenten om het interbestuurlijke toezicht op de schop te nemen, en de uitgangspunten van de wet. Daarna volgt een toelichting op de twee instrumenten van het generieke instrumentarium: respectievelijk indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en schorsing en vernietiging. Bij beide instrumenten wordt de zogenoemde bestuurlijke interventieladder gehanteerd.

2.1 Commissie Oosting

‘Van specifiek naar generiek’ is de titel van het rapport van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen² (hierna genoemd: ‘commissie Oosting’). Deze kwam tot de conclusie dat het specifieke toezicht zoveel mogelijk moest worden afgeschaft, om tegelijkertijd te worden vervangen door een gerevitaliseerd stelsel van generiek toezicht. In 2008 is een kabinetsstandpunt vastgesteld waarin de conclusies van de commissie grotendeels worden onderschreven³. Het kabinet deed dit met een aantal argumenten, ontleend aan de praktijk. Die argumenten volgen hierna.

2.2 Argumenten om interbestuurlijk toezicht op de schop te nemen

Het kabinet constateerde in navolging van de commissie Oosting, in 2008 dat Rijk en provincies, met het instrument toezicht in de hand, te vaak over de schouders van de uitvoerende overheid wilden meekijken. Dit leidde tot stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden. Toezichthouders gebruikten de ruimte in de wet om een eigen afwegingskader toe te passen dat verder ging dan de wet feitelijk toestond. Onder het mom van toezicht vond op deze manier oneigenlijk toezicht plaats. Echter, toezicht is uitsluitend bedoeld voor gevallen waarbij zich risico’s of knelpunten voordoen en niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag over te doen.

Naast het oneigenlijke toezicht was sprake van wantrouwen jegens de medeoverheden, zo stelde het kabinet vast. Als de wetgever taken bij decentrale overheden neerlegt, hanteert hij het uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. De toezichthouder moet dit uitgangspunt daadwerkelijk respecteren, en moet dus ook accepteren dat overheden besluiten nemen die hem beleidsmatig niet welgevallig zijn maar die wel binnen de wettelijke normen vallen. De praktijk is echter niet in overeenstemming gebleken met dit uitgangspunt. Door een veelheid aan specifieke toezichtbepalingen werd afbreuk gedaan aan de vrijheid van handelen die juist eigen is aan decentralisatie. Als de wettelijke marges onder omstandigheden inderdaad te ruim blijken kan dat niet worden opgelost door oneigenlijke vormen van toezicht – zoals in de praktijk gebeurde – maar dient de wetgever zelf die normen bij te stellen. Dat is in onze rechtsstaat de geëigende weg.

Tegelijkertijd bleken de ‘ultimum remedium’-generieke instrumenten van schorsing en vernietiging enerzijds en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing anderzijds, uiterst zelden te worden toegepast.

² Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, *Van specifiek naar generiek – Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, 2007, Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

³ Het kabinetsstandpunt bij het rapport van de commissie Oosting is op 23 april 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

Ook hierdoor was het aantal specifieke toezichtinstrumenten in bijzondere wetten toegenomen. Het kabinet vond dat er simpelweg te veel specifiek toezicht was ontstaan.

Nog een (hoofd)argument om het interbestuurlijke toezicht op de schop te nemen, was de invoering van de dualisering. Dualisering heeft geleid tot een beter stelsel van interne democratische controle binnen provincies en gemeenten, met kaderstellende en controlerende taken. Hierdoor is het democratisch gehalte van de besluitvorming bij provincies en gemeenten verbeterd. Bovendien is het een reden om terughoudend te zijn met specifieke toezichtinstrumenten. De toezichthouder dient eerst ruimte te geven aan provinciale staten en gemeenteraden voor hun controlerende rol: een terughoudende opstelling dus. De toezichthouder dient slechts in te grijpen in spoedeisende gevallen.

Dit alles overziende was de conclusie dat het specifieke toezicht grotendeels kon worden afgeschaft om tegelijkertijd te worden vervangen door een gerevitaliseerd stelsel van generiek toezicht. De gevallen waarvoor gegronde redenen zijn om specifieke vormen van interbestuurlijk toezicht te laten voortbestaan, worden later besproken.

Deze algehele revitalisering van het interbestuurlijke toezicht past binnen de bredere doelstelling van minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel. Dit gebeurt door ruimte te geven aan differentiatie en maatwerk in de decentrale taakuitoefening, en door een andere wijze van regelgeving, controle en toezicht.

2.3 Kenmerken nieuw interbestuurlijk toezicht

1. Nabijheid: toezicht in beginsel alleen door de naasthoger gelegen bestuurslaag.
2. Enkelvoudigheid: slechts één bestuurslaag houdt toezicht.
3. Samenwerking: in situaties waarin toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders.
4. Selectiviteit en terughoudendheid: de lasten van interbestuurlijk toezicht worden verminderd door het toezicht selectief uit te oefenen middels risicoanalyses. Voorop staat het vertrouwensbeginsel, waardoor het toezicht terughoudend kan worden toegepast.
5. Proportionaliteit: de toezichthouder zet het lichtst mogelijke instrument in bij toepassing van toezicht, ook als het gaat om informatieverzameling. Vooraf wordt duidelijk onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toezichthoudende bestuursorgaan van zijn bevoegdheden gebruik maakt. In beleidskaders kan dit nader worden uitgewerkt.

De generieke instrumenten van het interbestuurlijke toezicht, indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en schorsing en vernietiging, worden hieronder toegelicht.

2.4 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing⁴

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat een toezichthoudend bestuursorgaan (hierna: de toezichthouder) een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. De toezichthouder doet dan zelf datgene wat het nalatige orgaan had behoren te doen.

De grondwettelijke basis voor de voorzieningen bij taakverwaarlozing van medebewindstaken door decentrale bestuursorganen, staat in de eerste volzin van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet⁵. Dit impliceert een opdracht aan de wetgever om voorzieningen te treffen bij het in gebreke zijn bij de uitvoering van medebewind (taakverwaarlozingsregeling). De regeling beperkt zich tot het medebewind⁶. De autonome besluitvorming, waar in dit verband ook de uitvoering van de Provinciewet en de Gemeentewet toe hoort⁷, valt dus buiten deze taakverwaarlozingsregeling. Met andere woorden: de taakverwaarlozingsbepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet hebben alleen betrekking op verwaarlozing van regeling en bestuur *bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet*.

Onder het oude systeem had de taakverwaarlozing alleen betrekking op gevallen waarbij wettelijk voorgeschreven *beslissingen* niet naar behoren werden genomen. Daar worden in de nieuwe wet aan toegevoegd:

1. het niet of niet naar behoren verrichten van gevorderde *handelingen*;
2. het niet of niet tijdig tot stand brengen van een gevorderd *resultaat*.

Uitgangspunt van de wettelijke regeling⁸ is dat bij taakverwaarlozing door een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan, een toezichthouder in de plaats van de ondertoezichtgestelde een besluit neemt tot indeplaatsstelling. De bepalingen zijn als verplichting geformuleerd. Dit houdt in dat er een beginselplicht bestaat om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen als taakverwaarlozing is geconstateerd.

Situaties waarin mogelijk niet wordt ingegrepen

Ondanks de beginselplicht om in te grijpen, zijn er situaties waarin het te rechtvaardigen is om dat toch niet te doen (niet-limitatief):

1. Het taakverwaarlozende bestuursorgaan zal op korte termijn een einde maken aan de opgetreden taakverwaarlozing.
2. De toezichthouder wil een rechterlijke uitspraak afwachten die van invloed kan zijn op de beslissing tot indeplaatsstelling, bijvoorbeeld bij de interpretatie van een wettelijk voorschrift.

⁴ Deze paragraaf geeft een omschrijving van het instrument indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Meer details zijn te vinden in het toepasselijk beleidskader dat als bijlage in deze publicatie is opgenomen. Dit beleidskader wordt door zowel Rijk als provincies gehanteerd.

⁵ Artikel 132, vijfde lid, eerste volzin luidt: 'De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid'. Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet luidt: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet'.

⁶ De wetgever is niet bevoegd een algemene regeling te treffen bij verwaarlozing van autonome taken. Daar worden in dit verband de uitvoering van de Provinciewet en de Gemeentewet ook onder begrepen. De wetgever is blijken de tweede volzin van artikel 132, vijfde lid, van de Grondwet alleen bevoegd om ingeval van grove taakverwaarlozing bij wet voorzieningen te treffen (die dan zowel op autonomie als het medebewind betrekking kunnen hebben). De regeling ingeval van verwaarlozing van medebewind wordt daarom ook wel de 'lichte' taakverwaarlozingsregeling genoemd. De grove taakverwaarlozing is in deze brochure verder niet aan de orde.

⁷ Dit blijkt uit de zinsnede 'gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet' in artikel 108 van de Gemeentewet en 'gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet' in artikel 105 van de Provinciewet.

⁸ Artikel 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet.

3. De oorzaak van de problematiek zal niet worden weggenomen door een besluit tot indeplaatsstelling. Het kan bijvoorbeeld duidelijk zijn dat gemeenten op grote schaal, ondanks geleverde inspanningen, niet aan een wettelijke plicht kunnen voldoen. In zo'n geval kan beter met de vakminister over een oplossing worden overlegd.
4. Bij overmacht van de ondertoezichtgestelde om een wettelijke verplichting na te komen, waardoor ook de toezichthouder die taak niet kan uitvoeren. Ook dan is bestuurlijk overleg een betere weg.
5. Schending van vormvoorschriften levert in de regel geen taakverwaarlozing op. De reden is dat de wetgever bij medebewind het naleven van vormvoorschriften niet vooropstelt. Indeplaatsstelling is dan niet aan de orde.

Bovenstaande opsomming is indicatief. De bestuurlijke interventieladder (zie hierna) speelt bij de beoordeling ook een belangrijke rol.

Hoofdlijnen wettelijke regeling indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

1. De toezichthouder formuleert een besluit tot indeplaatsstelling als een opdracht tot het verrichten van de wettelijke taak die wordt verwaarloosd. Daarbij wordt een termijn gesteld waarbinnen de ondertoezichtgestelde in de gelegenheid wordt gesteld alsnog datgene te doen wat de wet voorschrijft. Pas als daaraan na het verstrijken van deze termijn niet of onvoldoende wordt voldaan, ontstaat de bevoegdheid om de indeplaatsstelling uit te voeren. Bij een spoedeisend geval kan het besluit tot indeplaatsstelling wel direct worden uitgevoerd.
2. De nieuwe regeling maakt het mogelijk dat de vakminister, in overeenstemming met de minister van BZK, aan de provinciale toezichthouder vraagt om de taakverwaarlozingsregeling toe te passen (indeplaatsstelling op verzoek). Het moet dan gaan om een zwaarwegend algemeen belang. Als niet aan dit verzoek wordt voldaan, gaat de bevoegdheid van de provinciale toezichthouder over op de vakminister. Dit heet een vervangend besluit tot indeplaatsstelling.
3. Als uitgangspunt is de provincie toezichthouder op de gemeente. Alleen als de provincie op het betrokken terrein geen taken heeft en dus ook geen deskundigheid, is dat anders.
4. Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van de ondertoezichtgestelde.
5. Een eenmaal genomen besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken als de ondertoezichtgestelde voldoende aannemelijk maakt dat het zonder voorbehoud zal voorzien in hetgeen van hem wordt gevorderd.
6. De toezichthouder kan ambtenaren aanwijzen voor het toezicht op de uitvoering van de taken die aan de ondertoezichtgestelde bij of krachtens de wet zijn opgedragen. Deze ambtenaren beschikken dan over de bevoegdheden van de artikelen 5:13, 5:15 t/m 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
7. De ondertoezichtgestelde is gehouden medewerking te verlenen aan de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. De toezichthouder kan daarvoor een aanwijzing geven. De ondertoezichtgestelde is gehouden op de eerste vordering van de toezichthouder alle informatie te verschaffen die nodig is om een besluit tot indeplaatsstelling uit te voeren.
8. Tegen een besluit tot indeplaatsstelling kan de ondertoezichtgestelde rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er hoeft niet eerst een bezwaarschrift te worden ingediend bij de toezichthouder.

Interventieladder indeplaatsstelling⁹

Indeplaatsstelling door een toezichthouder is een ver strekkend instrument. Het spreekt voor zich dat dit niet 'zomaar' wordt toegepast en dat er het nodige aan vooraf gaat. Overigens is het niet uitgesloten dat een toezichthouder in dringende gevallen (bijvoorbeeld als onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan) direct ingrijpt in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling.

Om het besluit tot indeplaatsstelling zorgvuldig te nemen, wordt gewerkt met een 'interventieladder'. De toezichthouder kan het tempo en de stappen daarin zelf, aan de hand van de concrete omstandigheden bepalen. Vanzelfsprekend kan na elk van de hierna te beschrijven stappen het proces worden stopgezet als de toezichthouder van mening is dat er geen aanleiding meer is voor een eventuele indeplaatsstelling. De eerste twee stappen van de interventieladder worden in de praktijk ook wel 'voorkantsturing' genoemd.

1. Signaleren

Uiteraard zal er eerst informatie beschikbaar moeten zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een mogelijke misstand. Dat kan door eigen onderzoek en informatievergaring (risicoanalyse) door de toezichthouder, of door signalen uit media, of door personen of bedrijven. Kortom: op enigerlei wijze moet een piepsysteem in werking treden. Het is aan de toezichthouder om een zo effectief mogelijk piepsysteem in te richten. Melders van misstanden worden op de hoogte gehouden van de manier waarop hun melding wordt afgehandeld.

2. Informatie opvragen en beoordelen

Na de signalering, dient de toezichthouder te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het betrokken bestuursorgaan met behulp van een ambtsbericht. Als tijdige en adequate informatie uitblijft, kunnen ambtenaren van de toezichthouder zelf informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten. Daarna voert de toezichthouder overleg over de verkregen informatie met het bestuursorgaan, waarbij de toezichthouder termijnen kan stellen.

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

De toezichthouder heeft geconstateerd dat er voldoende grond is om in te grijpen. Daarna worden afspraken gemaakt met de ondertoezichtgestelde over de noodzakelijke acties en de daarbij behorende termijnen. De bedoeling daarvan is dat de ondertoezichtgestelde in de gelegenheid wordt gesteld om alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen zoals de wet dat voorschrijft. Daarbij kan de toezichthouder zo nodig hulp en advies bieden. Deze fase kan worden bekort of in het uiterste geval achterwege worden gelaten als spoed geboden is.

Mocht het zo zijn dat het interbestuurlijke toezicht in dit concrete geval door een vakminister op een gemeente wordt uitgeoefend, dan informeert de vakminister ook de provincie over de gang van zaken. De provincie kan deze informatie meenemen in haar beoordeling van het overig functioneren van de gemeente. Ook kan zij in de rol als toezichthouder, bezien of er mogelijk ook andere problemen bij de betrokken gemeente spelen.

⁹ Zie ook de bijlagen bij deze brochure: het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling, en de samenvatting van de Wet RGT. In beide wordt de interventieladder beschreven.

4. Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat daadwerkelijk tot juridische interventie wordt besloten, ontvangt de ondertoezichtgestelde een vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin wordt aangegeven waar het bestuursorgaan in gebreke is, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling. De toezichthouder schrijft dit in een brief aan de ondertoezichtgestelde. Een afschrift wordt gestuurd naar het vertegenwoordigende orgaan van de ondertoezichtgestelde (gemeenteraad of provinciale staten). Ook wordt de interventie breder bekendgemaakt (krant, huis-aan-huis-blad of andere geschikte wijze). Zo kan ook een publiek debat plaatsvinden dat mogelijk het proces van interne verantwoording kan versterken bij het onder toezicht gestelde bestuursorgaan.

5. Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn

Als de voorgaande stappen niet tot overeenstemming met de toezichthouder hebben geleid, neemt deze een besluit tot indeplaatsstelling. Dit besluit voorziet alleen in het onderdeel waar de taakverwaarlozing is geconstateerd, en geeft geen nadere invulling aan de in medebewind gegeven wettelijke taak. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt geformuleerd als een last. Dat wil zeggen dat de toezichthouder op kosten van de ondertoezichtgestelde de vereiste maatregelen zal nemen als die maatregelen niet door de ondertoezichtgestelde binnen een vastgestelde termijn (de begunstigingstermijn) zijn genomen. Ook gedurende deze termijn kan de toezichthouder nog hulp en advies aan de ondertoezichtgestelde bieden.

Zo nodig kan het besluit tot indeplaatsstelling zijn opgebouwd uit deelstappen met verschillende termijnen. Op het moment dat aan een van die stappen niet tijdig is voldaan, wordt aan de gehele last niet voldaan. Dan treedt de toezichthouder in de plaats van de ondertoezichtgestelde.

6. Sanctie en indeplaatsstelling

De formele waarschuwingstermijn is verstreken en de ondertoezichtgestelde heeft niet aan zijn verplichtingen voldaan. Dan gaat de toezichthouder feitelijk over tot indeplaatsstelling van de ondertoezichtgestelde. Dat betekent dat alle maatregelen die nodig zijn om de gevorderde taak uit te voeren, worden genomen door de toezichthouder. Het is goed mogelijk dat het besluit tot indeplaatsstelling wordt ingetrokken als de ondertoezichtgestelde voldoende aannemelijk heeft gemaakt verder zelf aan zijn verplichtingen te voldoen. Eventuele bezwaar- en beroepsprocedures van belanghebbenden tegen besluiten die door de toezichthouder zijn genomen, worden in dat geval nog door de toezichthouder afgehandeld.

Hoe ziet het besluit tot indeplaatsstelling eruit?

Een besluit tot indeplaatsstelling moet minimaal uit de volgende elementen bestaan:

1. informatie over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de toezichthouder;
2. informatie over de ondertoezichtgestelde;
3. informatie over de wettelijke taak die verwaarloosd is, het maatschappelijk resultaat dat moet worden bereikt met de wettelijke taak en (in hoofdlijnen) de concrete gevolgen van dat resultaat;
4. informatieverstrekking over de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling;
5. een verantwoording over het bestuurlijk voortraject, het horen van direct belanghebbenden en de bereidheid tot overleg van de ondertoezichtgestelde gedurende de waarschuwingstermijn;
6. de termijn waarbinnen de ondertoezichtgestelde de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen;
7. informatie over de wijze waarop de interventie wordt beëindigd;

8. informatie over de kosten die ten laste van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente komen;
9. informatie over de wijze waarop openbaarmaking van het besluit tot indeplaatsstelling zal plaatsvinden en welke bestuursorganen hierover worden geïnformeerd;
10. een beroepsclausule waarin wordt aangegeven hoe de ondertoezichtgestelde tegen het besluit tot indeplaatsstelling beroep bij de rechter kan instellen. Anderen dan het ondertoezichtgestelde bestuursorgaan hebben geen recht van beroep tegen het besluit tot indeplaatsstelling. Iets anders is dat belanghebbenden natuurlijk wel bezwaar en beroep kunnen instellen tegen de concrete besluiten die de toezichthouder als indeplaatstredend bestuursorgaan neemt. Bezwaarschriften worden in dat geval ingediend bij de toezichthouder.

De interventieladder in de praktijk

Een gemeente heeft moeite om te voldoen aan de taakstelling op het gebied van de huisvesting van statushouders. Uit de maandelijkse realisatiecijfers van het COA blijkt dat de achterstand steeds verder oploopt (stap 1, signaleren). Om te kunnen achterhalen waardoor deze achterstand wordt veroorzaakt, vraagt de provincie via een ambtsbericht nadere informatie aan de gemeente. Aan de hand van de op deze wijze verkregen informatie gaan provincie en gemeente met elkaar in overleg (stap 2, informatie opvragen en beoordelen). De uitkomst van het overleg is dat de gemeente, binnen een gezamenlijk vastgestelde termijn (meestal 4 weken), een realistisch plan van aanpak naar de provincie stuurt. Daarmee wil de gemeente voldoen aan de taakstelling waar alle bij de huisvesting van statushouders betrokken instanties binnen de gemeente mee hebben ingestemd (stap 3, actief toezicht; afspraken over acties, termijnen en vervolg). Het plan van aanpak werkt en het lukt de gemeente om de opgelopen achterstand grotendeels in te halen. De interventie door de provincie stopt hier; de provincie hoeft niet in de plaats te stellen.

Als de gemeente niet binnen de overeengekomen termijn met het afgesproken plan van aanpak was gekomen, of als de gemeente de afspraken uit het plan van aanpak niet zou nakomen, dan had de provincie de interventieladder verder moeten doorlopen. In dat geval had er een vooraankondiging van de geplande interventie (stap 4, vooraankondiging van juridische interventie) moeten worden gestuurd. Daarin staat dat de gemeente op het gebied van de huisvesting van statushouders in gebreke is. Een afschrift van deze vooraankondiging moet dan worden gestuurd naar de gemeenteraad en moet worden gepubliceerd in bijvoorbeeld het huis-aan-huis blad met de gemeenteberichten. Door de op handen zijnde interventie breed bekend te maken, hoopt de provincie dat het publieke debat gaat plaatsvinden waardoor mogelijk het proces van interne verantwoording wordt versterkt. Ook wordt hierdoor de gemeente ertoe aangezet om toch maatregelen te nemen om de daadwerkelijke indeplaatsstelling te voorkomen.

Als al deze stappen echter toch niet tot het gewenste resultaat hebben geleid, volgt uiteindelijk het besluit tot indeplaatsstelling.

2.5 Schorsing en vernietiging¹⁰

Als decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en vernietigen. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin decentrale overheden juist nalaten om besluiten te nemen en verplichtingen uit te voeren die op hen rusten. In dergelijke gevallen kan taakverwaarlozing aan de orde zijn (zie de vorige paragraaf).

Het specifieke toezicht is in beginsel afgeschaft. Tegelijkertijd heeft het generieke instrument schorsing en vernietiging aan betekenis gewonnen. Als gevolg hiervan is het bestaande beleidskader schorsing en vernietiging uit 2006 aangepast. Een belangrijke wijziging is dat schorsing en vernietiging voorheen uiterst terughoudend werd toegepast; het was een 'ultimum-remedium-instrument'. Strijd met de wet en/of het algemeen belang was niet voldoende. Er moest sprake zijn van een zodanige schending van de rechtsorde dat een dwingend openbaar belang was gediend met vernietiging. In het beleidskader uit 2006 werd gesteld dat vernietiging alleen aan de orde is als het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang en als het inbreuk maakt op de constitutionele bevoegdheidsverdeling. Kort gezegd houdt dat in dat een overheidsorgaan zich begeven moet hebben op een terrein waar het niet wettelijk bevoegd was.

Deze laatste voorwaarde is in het nieuwe beleidskader vervallen. Besluiten in strijd met het recht of het algemeen belang kunnen in beginsel worden geschorst en vernietigd. Vernietiging is en blijft echter een discretionaire bevoegdheid van de Kroon. Dat wil zeggen dat de Kroon steeds een zorgvuldige weging moet maken van alle bij het besluit betrokken belangen. Nog steeds is het uitgangspunt dat het instrument terughoudend wordt toegepast: een besluit wordt alleen vernietigd als de vernietiging proportioneel is. De wettelijke grondslag voor vernietiging blijft onveranderd artikel 132, vierde lid, van de Grondwet. Daarin is bepaald dat de Kroon een besluit van een gemeentelijk of provinciaal orgaan kan vernietigen indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Een en ander is uitgewerkt in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht.

Veranderingen in het stelsel van schorsing en vernietiging

1. De Kroon krijgt de bevoegdheid zelf in de zaak te voorzien indien er geen beleidsvrijheid bestaat voor het bestuursorgaan van de betrokken gemeente of provincie. In dat geval hoeft het bestuurs-orgaan geen nieuw besluit te nemen.
2. De Kroon kan bij het schorsings- of vernietigingsbesluit een voorlopige voorziening treffen die het geschorste of vernietigde besluit vervangt. Deze voorlopige voorziening geldt dan gedurende de schorsing of zolang het bestuursorgaan na vernietiging niet zelf een nieuw besluit heeft genomen. Een dergelijke voorziening is aangewezen als:
 - een besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst of vernietigd; en
 - de schorsing of vernietiging van het hele besluit onwenselijke gevolgen heeft.
3. De Kroon kan bij het vernietigingsbesluit tot slot een aanwijzing geven die moet worden opgevolgd door het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen. Indien het bestuursorgaan aan de aanwijzing geen gevolg geeft, voorziet het bestuursorgaan dat met interbestuurlijk toezicht is belast, zelf in het gevraagde besluit.

¹⁰ Deze paragraaf geeft een omschrijving van het instrument schorsing en vernietiging. Meer details zijn te vinden in het toepasselijk beleidskader dat als bijlage in deze publicatie is opgenomen.

4. De commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten hebben in artikel 273a van de Gemeentewet ook een taak gekregen in het toezicht op de besluiten die de gemeentebesturen binnen hun provincie nemen. Dit wordt hierna besproken bij de interventieladder.

Verhouding tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Ook in het herziene stelsel is en blijft het uitgangspunt dat schorsing en vernietiging niet mag worden gebruikt als een alternatieve vorm van rechtsbescherming. De gronden om het instrument schorsen en vernietigen te gebruiken, zijn 'strijd met het recht' en 'strijd met het algemeen belang'. Particuliere belangen spelen in beginsel geen rol. De Kroon treedt niet in de bevoegdheid van de bestuursrechter. Daarom kan een genomen besluit niet worden vernietigd als het nog vatbaar is voor bezwaar en beroep (Awb art. 10:38).

Besluiten die ter toetsing aan de rechter kunnen worden voorgelegd, komen in beginsel niet in aanmerking voor vernietiging. De procedure van schorsing en vernietiging mag namelijk geen 'by-pass' worden voor de bestuursrechtelijke procedure. De burger die bijvoorbeeld termijnen voor bezwaar en beroep op de rechter laat verlopen, zal niet met succes alsnog een beroep kunnen doen op spontane schorsing en vernietiging.

Bij vernietigingsverzoeken mogen geen particuliere belangen centraal worden gesteld die in bezwaar en beroep bij de rechter aan de orde hadden kunnen komen. Ook is een vernietigingsverzoek niet mogelijk voor zaken die juist niet bij de rechter aan de orde kunnen of konden komen omdat de verzoeker geen belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Zoals gezegd is vernietiging een discretionaire bevoegdheid van de Kroon; het voorgaande neemt daarom niet weg dat de Kroon in bijzondere situaties toch de afweging kan maken dat een besluit moet worden vernietigd ondanks het vooropstellen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Toetsingskader voor vernietiging

1. Strijd met het recht

De vernietigingsgrond 'strijd met het recht' omvat 'strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen'.

Bij 'strijd met de wet' moet worden gedacht aan strijd met:

- de Grondwet;
- wetten in formele zin (besluiten van regering en Staten-Generaal);
- lagere regelgeving zoals provinciale en gemeentelijke verordeningen;
- regels die krachtens de Grondwet een hogere status hebben, zoals het recht van de Europese Unie en eenieder verbindende verdragsbepalingen.

Vernietiging is eerder aan de orde als het besluit niet louter lokale belangen betreft. Dat blijkt uit enkele voorbeelden uit het verleden. In deze gevallen was niet alleen sprake van strijd met het recht, maar raakten de besluiten ook aan bovenlokale belangen. Deze voorbeelden zouden ook onder het herziene kader tot vernietiging kunnen leiden. Van bovenlokale belangen is in elk geval sprake als een besluit in strijd is met de Grondwet.

Burgemeester vraagt via gedeputeerde staten om vernietiging raadsbesluit

Een voorbeeld waarbij een burgemeester, via gedeputeerde staten, verzoekt om vernietiging van een besluit van de gemeenteraad, is de casus Winkeltijdenwet uit 2010. Hierbij nam de raad een initiatiefvoorstel aan om in de winkeltijdenverordening de winkeltijden te verruimen. Hierdoor werd een algehele winkelopenstelling op zondag mogelijk gemaakt. De Kroon oordeelde dat het besluit van de gemeenteraad strijdig was met de Winkeltijdenwet omdat er geen sprake was van autonome toeristische aantrekkingskracht die een algehele zondagsopenstelling zou rechtvaardigen. De gemeenteraad is tegen de vernietiging in beroep gegaan. De Kroon is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het gelijk gesteld.

Gemeente doorkruist beleid van provincie en Rijk; besluit verlening bouwvergunning vernietigd

Tot slot de vernietiging van het besluit om een bouwvergunning in een gemeente te verlenen. Het ging om een verleende vergunning voor de bouw van een woonhuis en een overdekt zwembad op een perceel binnen de Groene Hoofdstructuur. De vergunning was in strijd met het bestemmingsplan en bovendien was niet de juiste procedure gevolgd. De gemeente doorkruiste hiermee het beleid van provincie en Rijk dat juist was opgesteld om de Groene Hoofdstructuur te beschermen. Het besluit werd vernietigd wegens strijd met de Wet op de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan.

2. Strijd met het algemeen belang

In het beleidskader schorsing en vernietiging uit 1992 staat dat aan schorsing en vernietiging wegens strijd met het algemeen belang, overwegende bezwaren klevende. Het verdraagt zich slecht met het gegeven dat ook bij lagere overheden beslissingen via democratische besluitvorming tot stand komen en dat deze overheden in voldoende mate beleidsvrijheid moet worden geboden. Gesteld werd dan ook dat de Kroon uiterst terughoudend moet zijn en niet op grond van het algemeen belang moet ingrijpen als er niet tevens sprake is van strijd met het recht. In het beleidskader uit 2006 werd gesteld dat vernietiging wegens strijd met het algemeen belang nagenoeg altijd gepaard gaat met strijd met het recht. Dit uitgangspunt blijft ook in het nu herziene beleidskader overeind.

De vernietigingsgrond ‘strijd met het algemeen belang’ ziet alleen op gevallen waarin beleidsmatige argumenten aan de orde zijn. De relevante factoren moeten worden gewogen, wat per definitie casuïstisch van aard is. Op een vernietiging wegens strijd met het algemeen belang rust dan ook een zware motiveringsplicht. Aangegeven moet worden wat de aard van het algemene belang is en waarom het algemene belang in het specifieke geval uitstijgt boven de belangen die een provincie of gemeente wil dienen.

Bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang moet niet onnodig in de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies worden ingegrepen. Het genomen besluit moet ook hier belangen treffen die het lokale belang overstijgen. Te denken valt bijvoorbeeld aan strijd met internationale verplichtingen¹¹, strijd met rijksbeleid, grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies en het waarborgen van de veiligheid en volksgezondheid.

¹¹ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 januari 2008, AB 2008, 113 (Onderbanken).

Ook hier kan een aantal voorbeelden uit het verleden worden genoemd die ook binnen het nieuwe beleidskader van belang zijn. Het betreft hier dus situaties waarbij ondanks de terughoudendheid, toch louter wegens strijd met het algemeen belang werd vernietigd.

Inkomensbeleid

In 1984 werd een besluit van een gemeente vernietigd wegens strijd met het algemeen belang. Het college van B en W had besloten een algemene inkomensgrens voor het heffen van reinigingsrechten vast te stellen. Dit besluit werd vernietigd wegens strijd met het algemeen belang omdat inkomensbeleid toekomt aan de centrale overheid. Slechts op individuele basis kan een kwijtschelding van belastingen en heffingen plaatsvinden.

Verzelfstandiging brandweerpost

Een gemeente had besloten een brandweerpost te verzelfstandigen. Dit om tijdens een reorganisatie voor rust binnen de brandweerpost te zorgen en de verhoudingen met twee andere brandweerposten binnen de gemeente te normaliseren. De Kroon overwoog dat 'een (tijdelijke) splitsing van het gemeentelijk brandweerkorps een onaanvaardbaar risico in zich bergt van vergaande competentie- en andere geschillen, die van grote negatieve invloed (kunnen) zijn op de uitvoering van de taken van een brandweer tijdens brand en andere calamiteiten'. De Kroon achtte het besluit tot de verzelfstandiging een te groot risico voor de veiligheid van de inwoners en de hulpverlenende diensten.

Interventieladder schorsing en vernietiging

1. Signaleren

De Kroon kan zelf signaleren dat een besluit mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt. Daarnaast kunnen burgers een verzoek tot vernietiging doen en tot slot bepaalt de wet dat decentrale bestuursorganen de Kroon in kennis kunnen stellen van besluiten die naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komen.

In de eerste twee gevallen beoordeelt de vakminister of er aanleiding is voor vernietiging. Een vakminister kan zo nodig zelf een voordracht voor schorsing doen. Bij vernietiging moet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties altijd meetekenen.

Als decentrale organen (burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten) van oordeel zijn dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt, starten zij het bestuurlijke traject. Als zij dan van oordeel blijven dat vernietiging aan de orde is, zenden zij het besluit naar de betrokken minister.

1a. Bevoegdheid burgemeester en commissaris van de Koningin

Het gaat hier om de bevoegdheid van de burgemeester en de Commissaris van de Koningin ten aanzien van besluiten van de eigen gemeente respectievelijk provincie. Zij dienen de betreffende besluiten binnen twee dagen nadat zij er kennis van hebben genomen (en zij van oordeel zijn dat die besluiten voor vernietiging in aanmerking komen), te melden bij de betrokken minister (art. 266 Provinciewet c.q. 273 Gemeentewet). De burgemeester dient dat te doen via gedeputeerde staten.

De burgemeester c.q. Commissaris van de Koningin maakt een eerste beoordeling en bespreekt zijn bevindingen met het bestuursorgaan. Bij handhaving van de bezwaren wordt de mededeling gedaan aan de betrokken minister (voor een burgemeester via gedeputeerde staten). In dat geval wordt het besluit van rechtswege voor vier weken opgeschort. De voorwaarde is dan wel dat de minister c.q. gedeputeerde staten binnen twee dagen van het besluit in kennis worden gesteld. Als gedeputeerde staten een mededeling van een burgemeester over een gemeentelijk besluit ontvangen, dienen zij dit in beginsel, voorzien van hun advies, binnen een week door te sturen naar de betrokken minister.

Gedurende de opschortingstermijn van vier weken mag het besluit niet of niet verder worden uitgevoerd, tenzij het orgaan dat het besluit nam, van de minister eerder bericht ontvangt dat voor schorsing en vernietiging geen reden bestaat. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester of de Commissaris van de Koningin (nader) is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.

1b. Bevoegdheid commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten

Het gaat hier om de bevoegdheid van de commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten ten aanzien van besluiten van in hun provincie gelegen gemeentebesturen. Dit is geregeld in artikel 273a van de Gemeentewet. Gedeputeerde staten dienen binnen tien dagen bij de betrokken minister mededeling te doen van een besluit van een gemeenteraad of college van burgemeester en wethouders dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. De commissaris van de Koningin dient hetzelfde te doen bij besluiten van burgemeesters.

Gedurende de termijn van tien dagen vragen de Commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten informatie op bij het bestuursorgaan dat het besluit nam, maken een eerste beoordeling en bespreken dat met het bestuursorgaan. Bij handhaving van de bezwaren wordt mededeling aan de betrokken minister gedaan van het besluit. De minister zet het bestuurlijke traject dan voort.

In de Wet RGT is bepaald dat gedeputeerde staten c.q. de Commissaris van de Koningin, gedurende de tien-dagen-termijn het besluit kunnen opschorten. Dit is echter geen automatisme. Opschorting is alleen aan de orde als de gevolgen van het besluit onomkeerbaar of schadelijk zijn en als er tijd nodig is om te onderzoeken of het genomen besluit daad-werkelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang. Indien gedeputeerde staten c.q. de Commissaris van de Koningin vervolgens mededeling doen van het besluit aan de betrokken minister, geldt ook hier een opschortingstermijn van vier weken (gelijk aan de opschortende werking zoals onder 1a beschreven).

2. Eerste beoordeling

Besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht

Besluiten die kunnen worden vernietigd, met de daartoe geldende voorwaarden:

- een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb (schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling);
- een niet-schriftelijk besluit; het moet dan wel op rechtsgevolg zijn gericht;
- besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen; voorwaarde is dan wel dat er nog geen dertien weken verstreken mogen zijn sinds de bekendmaking van dat besluit (art. 10:39 Awb).

Andere (rechts)middelen

Besluiten kunnen niet worden vernietigd:

- als ze nog vatbaar zijn voor bezwaar of beroep bij de rechter (art. 10:38 Awb). Schorsing is wel mogelijk. Daarbij moet worden aangegeven waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorop staat;
- als ze nog aan goedkeuring door een ander bestuursorgaan zijn onderworpen (art. 10:38 Awb).

Meer in het algemeen geldt dat daar waar nog specifiek toezicht van toepassing is, eerst die instrumenten moeten worden toegepast. Hier blijft schorsing en vernietiging onder het nieuwe stelsel dus ultimum remedium. Een uitzondering daarop is de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe). Deze kent specifieke instrumenten die alleen worden toegepast als de generieke instrumenten van Provinciewet of Gemeentewet onvoldoende zijn (zie ook paragraaf 2.8).

3. Informatie opvragen

In elk geval wordt informatie opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan (ambtsbericht ex art. 116 Provinciewet of 118 Gemeentewet). Als vernietiging verzocht is kan ook bij de verzoeker om aanvullende informatie worden gevraagd. Als een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten om de vernietiging heeft gevraagd, vindt met hen overleg plaats.

4. Schorsen

Hiervoor is aangegeven in welke gevallen de besluiten van rechtswege voor vier weken worden opgegeschort.

Bij besluiten die te zijner kennis zijn gekomen, beoordeelt de Kroon of er aanleiding is het besluit langer te schorsen om te voorkomen dat onomkeerbare gevolgen optreden. Bij schorsing door de Kroon wordt aangegeven hoe lang de schorsing duurt. De schorsing kan eenmaal worden verlengd en mag in totaal niet langer dan één jaar duren (art. 10:44 Awb). Tijdens de schorsing kan de Kroon een voorlopige voorziening treffen (art. 268 Provinciewet en art. 275 Gemeentewet) als het besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst en de schorsing van het hele besluit onwenselijke gevolgen heeft. Tegen het schorsingsbesluit kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld (art. 8:4 Awb).

5. Informeren uitkomsten onderzoek en overleg

Als de betrokken minister zich een oordeel over het besluit heeft gevormd, wordt het betrokken bestuursorgaan daarover geïnformeerd. Als de conclusie was dat er aanleiding is voor vernietiging, wordt het betrokken bestuursorgaan gelegenheid tot overleg geboden (art. 10:41 Awb).

6. Voordracht voor vernietiging

Als het overleg niet leidt tot andere inzichten, wordt het besluit voor vernietiging voorgedragen. Het betrokken bestuursorgaan wordt daarvan op de hoogte gesteld. Het besluit tot vernietiging wordt uiteraard goed gemotiveerd en daarbij wordt ook ingegaan op het gevoerde overleg. Vernietiging strekt zich met terugwerkende kracht uit tot alle rechtsgevolgen waarop het besluit was gericht, tenzij wordt besloten tot gehele of gedeeltelijke instandlating van de rechtsgevolgen (art. 10:42 Awb). Op grond van art. 10:36 Awb kan een besluit alleen gedeeltelijk worden vernietigd indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit.

Bij vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift (b.v. verordeningen) kan de Kroon bepalen dat met de vernietiging van de verordening ook alle krachtens die verordening genomen besluiten worden vernietigd (art. 271a Provinciewet en 278a Gemeentewet). Dit is uitdrukkelijk een discretionaire bevoegdheid van de Kroon, waarbij de rechtszekerheid in ogenschouw moet worden genomen.

Bij besluiten die naar het oordeel van een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten voor vernietiging in aanmerking komen, moet hun oordeel na gedegen onderzoek tot stand komen. Dit oordeel weegt zwaar. De uiteindelijke weging ligt echter bij de Kroon, die de zaak zelfstandig onderzoekt. Als in afwijking van het oordeel van een burgemeester, commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten wordt besloten, is de Kroon verplicht om dat zorgvuldig te motiveren. De Kroon heeft de bevoegdheid om bij de vernietiging van een besluit zelf in de zaak te voorzien, een voorlopige voorziening te treffen of een aanwijzing te geven.

Beroep tegen vernietigingsbesluit

Een vernietigingsbesluit van de Kroon wordt gepubliceerd in het Staatsblad en treedt in beginsel op dat moment in werking. Het kan op grond van art. 3:41 van de Awb echter ook onmiddellijk in werking treden bij toezending of uitreiking. Tegen een vernietigingsbesluit kunnen belanghebbenden, in elk geval het bestuursorgaan waarvan het besluit is vernietigd, zonder de fase van bezwaar direct beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat volgt uit art. 274a van de Provinciewet en art. 281a van de Gemeentewet.

Nieuw besluit

Het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen, is bevoegd om na de vernietiging in de zaak te voorzien en te beoordelen of een nieuw besluit moet worden genomen, tenzij in het vernietigingsbesluit anders is bepaald. Verder beslist dit bestuursorgaan ook over de feitelijke gevolgen van het vernietigde besluit. Indien een gemeente of provincie een nieuw besluit neemt, moet in het nieuwe besluit wel rekening worden gehouden met wat is opgemerkt in het Koninklijk Besluit waarmee het eerdere besluit is vernietigd.

2.6 Uitzonderingen op de generieke regel

Er zijn twee uitzonderingen waarbij specifiek toezicht kan (blijven) bestaan omdat de generieke toezichtsinstrumenten ontoereikend zijn.

1. Uitvoeringsvervlechting

Dit ziet op de situatie waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld Veiligheidsregio's)¹². Gemeenten moeten samen vorm geven aan rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij grote rampen of crises van nationale reikwijdte ligt de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing echter bij de rijksoverheid, met als eerstaangewezene de minister van BZK. In het dragen van die wettelijke verantwoordelijkheid is de rijksoverheid afhankelijk van de kwaliteit van de veiligheidsregio's ('uitvoeringsvervlechting'). Bovendien kunnen rampen en crises ernstige en onomkeerbare gevolgen hebben. Dit vormt voldoende rechtvaardiging voor specifiek toezicht.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 389, nr. 3.

2. Functioneel bestuur

Ook als functioneel bestuur moet worden ingepast in algemeen beleid (bijvoorbeeld het toezicht op de waterschappen) is er reden om het specifieke toezicht te handhaven. Waterschappen zijn organisaties van functioneel bestuur. Dit betekent dat het van belang is dat er een voorziening bestaat om hun taakvervulling af te stemmen op die van het algemeen bestuur, met name van de provincies. Daar komt bij dat eventueel tekortschieten van een waterschap ernstige en onomkeerbare gevolgen kan hebben. Dit is voldoende grond voor het handhaven van het specifieke toezicht op waterschappen. Overigens hanteren de provincies in hun toezicht op de waterschappen in de praktijk eveneens de principes van het herziene interbestuurlijke toezicht (sober, terughoudend, risicogericht).

Financieel toezicht

Een vorm van toezicht die in de gehele herziening van het interbestuurlijke toezichtstelsel expliciet buiten beschouwing is gelaten, is het financieel toezicht. Dit toezicht is in zoverre aan te merken als een vorm van generiek toezicht, dat het betrekking heeft op de gehele begroting, voor alle beleidsterreinen.

Het houden van financieel toezicht op de medeoverheden vormt een groot belang in de interbestuurlijke verhoudingen. Doel van het financieel toezicht is voorkomen dat verstoringen van de financiële soliditeit leiden tot afwenteling op andere overheden, en uiteindelijk op de gemeenschap als geheel. Voor gemeenten is dit geregeld in artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet. Voor provincies bestaat zo'n systeem niet. Mocht ooit een provincie in financiële problemen komen, dan zou dit er uiteindelijk toe kunnen leiden dat het Rijk financieel moet bijspringen. Wel worden bij het financieel toezicht dezelfde principes gehanteerd als die van de herziening van het interbestuurlijke toezicht: soberheid, terughoudendheid en risicogerichtheid.

2.7 Toezichtinformatie

Alle spelers in het interbestuurlijke toezicht dienen in het nieuwe stelsel over bepaalde informatie te beschikken om hun rol te kunnen vervullen. Deze informatie is bij voorkeur zo eenduidig mogelijk en is vooraf vastgelegd: het informatiearrangement. Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij beschikbare gegevens uit de horizontale cyclus van gemeenten en provincies. Immers, door de gegevensstromen waar mogelijk op elkaar af te stemmen, kunnen gegevens eenmalig worden uitgevraagd en meervoudig gebruikt. Tevens wordt zo de benodigde kwaliteit van de gegevens gewaarborgd.

Van de systematische informatie die de minister of het provinciebestuur nodig heeft voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht, dient de regelmaat en omvang vooraf te worden bepaald (art. 117 Provinciewet, art. 119, 120 Gemeentewet).

De Wet RGT heeft in de Provinciewet (art. 121f) en de Gemeentewet (art. 124h) een wettelijke basis gecreëerd voor een Algemene Maatregel van Bestuur over de toezichtinformatie. Op grond van deze AMvB kan de minister of het provinciebestuur regels stellen (via een ministeriële regeling of provinciale verordening) voor de systematische toezichtinformatie die het provincie- of het gemeentebestuur als ondertoezicht-gestelde beschikbaar moet stellen. De AMvB regelt wat toezichtinformatie is en welke criteria gelden bij het opleggen van een verplichting om systematische toezichtinformatie te verstrekken.

In een ministeriële regeling of provinciale verordening kunnen vervolgens bepaalde aspecten worden opgenomen over de aard van de te verstrekken informatie aan de toezichthouder: het ‘wat, hoe en wanneer’.

Met de AMvB wordt getracht een evenwicht te vinden tussen enerzijds de belangen van de toezichthouder, die over de juiste informatie moet beschikken, en anderzijds die van de ondertoezichtgestelde. Deze heeft immers juist belang bij een voorspelbare en sobere informatieverplichting. De volledige tekst van de AmvB met toelichting is als bijlage in deze publicatie opgenomen.

2.8 Europese regelgeving

Op 13 juni 2012 is de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe¹³) in werking getreden. Deze wet geeft ministers de bevoegdheid om met een aanwijzing de naleving van Europese regels af te dwingen bij alle instanties die Europeesrechtelijk als publieke entiteiten zijn aangemerkt. Ook kunnen zij de door die entiteiten veroorzaakte financiële sancties, op hen verhalen. Dat betreft niet alleen de overheid in enge zin, maar ook die entiteiten die door bekostiging of anderszins, sterk onder de invloed van de overheid staan, zodat aanbestedingsregels e.d. op hen van toepassing zijn. De aanwijzing uit de Wet NErpe is slechts op gemeenten en provincies van toepassing als niet via de Gemeentewet of de Provinciewet (het generieke toezicht) kan worden ingegrepen. Wel is op gemeenten en provincies van toepassing de bevoegdheid om een door de Europese Commissie aan Nederland oplegde boete te verhalen op de entiteit wiens gedrag aanleiding voor de boete was.

Toezicht vanuit Wet NErpe alleen in uiterste gevallen

De verwachting is dat het instrumentarium zoals opgenomen in de Wet NErpe slechts in uiterste gevallen zal worden ingezet. Tot op heden hebben zich weinig tot geen situaties voorgedaan die tot noodzaak hadden dat daadwerkelijk het juridische instrumentarium moest worden ingezet. Daarbij geldt bovendien het primaat van het generieke toezicht uit de Gemeentewet en de Provinciewet. Alleen in gevallen waarin dit generieke toezicht ontoereikend is, kan het instrumentarium van de Wet NErpe worden toegepast.

In gevallen waarin sprake is van schending van rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen, kan het aan de orde zijn dat niet met de bestaande generieke instrumenten kan worden opgetreden. Als een decentraal bestuursorgaan een besluit neemt dat in strijd is met een rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichting, is een dergelijk besluit vatbaar voor vernietiging, omdat ‘strijd met recht’ mede strijd met het Europese recht omvat.

Optreden met het generiek instrumentarium is echter niet mogelijk als het decentrale bestuursorgaan nalaat om bijvoorbeeld een besluit te nemen waartoe het Europees recht verplicht. In dergelijke gevallen biedt het generieke instrument van taakverwaarlozing namelijk geen soelaas omdat ‘indeplaatsstelling’ alleen mogelijk is als decentrale bestuursorganen geen gevolg geven aan verplichtingen uit hoofde van nationale wetgeving. Om zeker te stellen dat in dit soort situaties ook kan worden ingegrepen, bevat de Wet NErpe de grondslag voor een bijzondere voorziening: de betrokken minister kan, in overeenstemming met de minister van BZK, het decentrale bestuursorgaan een aanwijzing geven.

¹³ Staatsblad 2012-245.

Indien het bestuursorgaan de aanwijzing negeert, kan de betrokken minister in de plaats stellen van het nalatige bestuursorgaan en zelf de Europeesrechtelijk noodzakelijke (rechts)handeling verrichten. De betrokken minister kan dergelijke maatregelen uit eigener beweging, na een onderzoek of ingebrekestelling door de Europese Commissie of na een uitspraak van het Hof van Justitie nemen.

Voorbeeld aan de hand van de PRTR-verordening (Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigde stoffen)

Op grond van het tweede lid van artikel 9 van de PRTR-verordening moeten de bevoegde instanties de kwaliteit evalueren van de gegevens die door de exploitanten van bepaalde inrichtingen worden verstrekt. Wie de bevoegde instanties zijn volgt uit artikel 12.21 van de Wet milieubeheer (onder andere burgemeester en wethouders), maar de bedoelde verplichting wordt niet gevorderd door de Wet milieubeheer, maar rechtstreeks door de PRTR-verordening. Omdat deze verplichting niet is omgezet in een nationale medewindsverplichting is indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet niet mogelijk.

Meer in het algemeen kan het, met name bij taken die provincies en gemeenten in autonomie uitvoeren, nodig zijn dat de minister die het aangaat zelf namens provincies en gemeenten kan optreden om ervoor te zorgen dat alsnog rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de aanbestedingsregels, worden nageleefd. Het generieke instrumentarium voorziet in dergelijke gevallen niet, omdat de artikelen 124 Gemeentewet en 121 Provinciewet (taakverwaarlozing) alleen zien op bij andere wetten dan de Gemeentewet en de Provinciewet aan het gemeentebestuur of het provinciebestuur opgedragen taken. Wel kan een koopovereenkomst die had moeten worden aanbesteed op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet worden vernietigd. Daartoe is aan artikel 10:39 van de Awb een vierde lid toegevoegd dat regelt dat de vernietiging plaats kan vinden later dan 13 weken na de bekendmaking van het te vernietigen besluit. In dat geval kan in het vernietigingsbesluit een aanwijzing worden gegeven over het volgen van de aanbestedingsprocedure. Aan toepassing van de wet NERpe wordt dan niet toegekomen.

3. Wat betekent de Wet revitalisering generiek toezicht voor gemeenten?

Uitgangspunt van de Wet revitalisering generiek toezicht betreffende gemeenten, is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de (kwaliteit van) taakuitvoering. Hierbij wordt vertrouwd op de controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad). Deze visie staat niet op zichzelf, maar vloeit voort uit de vereisten en uitgangspunten van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat: provincies en gemeenten zijn geen filialen van de rijksoverheid die zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van hogerhand. Bovendien zijn door de dualisering de democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten versterkt. Met deze horizontale verantwoordingsmechanismen is de kwaliteit van de taakuitvoering geborgd. Dat vraagt dus om terughoudendheid door de toezichthouder in de verticale invloeditoefening.

Uitgangspunt van de herziening van het interbestuurlijk toezicht is dat het toezicht op de gemeentelijke bestuursorganen in principe berust bij de provinciale toezichthouder. Dit betekent dat alleen de provincie als toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als een gemeente haar wettelijke taken niet (naar behoren) vervult. De gemeente heeft dus in principe maar met één ‘hogere’ overheid te maken als er sprake is van taakverwaarlozing. Een uitzondering hierop vormt het toezicht op de taakuitvoering van wetten die als bijlage zijn opgenomen bij artikel 124b van de Gemeentewet (zie paragraaf 3.4).

3.1 Website waarstaatjegemeente.nl

Met de herziening van het interbestuurlijke toezicht moet voor de gemeenten het horizontaal toezicht worden versterkt. Tegelijkertijd moet het specifieke, verticale toezicht van de departementen en de provincies op de gemeenten, worden teruggedrongen. Om dat te faciliteren, heeft de VNG aan het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) opdracht gegeven om een portaal in te richten op de website waarstaatjegemeente.nl (beheerd door KING). Hier zal KING de informatie over de prestaties van gemeenten op een beperkt aantal wettelijke gemeentelijke taken in medebewind, centraal clusteren, ontsluiten en inzichtelijk maken. Het uitgangspunt is ‘enkelvoudige uitvraag, meervoudig gebruik’. KING formuleert op deze gemeentelijke kerntaken kritische-prestatie-indicatoren (KPI's). De VNG geeft het kader aan, waarbij nadrukkelijk alleen de wettelijke taken en daaruit voortvloeiende kerntaken worden geïndiceerd, die een verhoogd afbreukrisico hebben.

De gemeenteraden krijgen op basis van deze KPI's inzicht in de prestaties van de eigen en andere gemeenten op deze taken. Met het Rijk en het IPO is overeengekomen dat zij op basis van de openbare ontsluiting van deze KPI's, hun toezicht terughoudend inrichten en ook voor hun toezichthoudende rol zoveel mogelijk gebruik maken van de informatie van waarstaatjegemeente.nl.

3.2 Generiek instrumentarium

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. De toezichthouder doet dan zelf datgene wat de gemeente had behoren te doen.

Evenals in de oude Gemeentewet heeft de provincie de bevoegdheid om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen. Zij kan dit doen als de gemeente nalaat om een wettelijk verplichte taak (naar behoren) uit te voeren. De provincie laat deze taak dan uitvoeren op kosten van en/of door de gemeente zelf.

Nieuw is dat, bij een schending van zwaarwegend algemeen belang, de minister die het aangaat (de vakminister) in overeenstemming met de minister van BZK, de provincie kan verzoeken gebruik te maken van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling als de provincie dit achterwege laat. Als de provincie binnen de gestelde termijn geen gevolg aan het verzoek van de minister geeft, krijgt de minister de bevoegdheid tot dezelfde indeplaatsstelling. Als zwaarwegende belangen worden onder meer beschouwd schending van Europees recht of andere verdragsrechtelijke bepalingen, ernstige schade aan de belangen van burgers of ernstige doorkruising van rijksbeleid.

Sowieso heeft de minister de bevoegdheid tot indeplaatsstelling als gemeenten wettelijke taken uitvoeren waar de provincie geen taak en expertise heeft, een uitputtende lijst van de gevallen waarin de minister die bevoegdheid heeft, is opgenomen als bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet. De vakminister is in die gevallen toezichthouder op gemeenten (zie paragraaf 3.4).

Schorsing en vernietiging

Als gemeenten besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en vernietigen. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin gemeenten juist nálaten om besluiten te nemen en verplichtingen uit te voeren die op hen rusten. In dergelijke gevallen kan taakverwaarlozing aan de orde zijn (zie hiervóór).

Een besluit (van de raad) kan naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komen. Als dat het geval is, brengt hij – net als in de oude Gemeentewet – binnen twee dagen na van het besluit te hebben vernomen, de minister die het aangaat (de vakminister) op de hoogte van zijn wens tot vernietiging. Dit gebeurt door tussenkomst van gedeputeerde staten. Totdat de minister een besluit heeft genomen (maximaal vier weken), wordt het betreffende (raads)besluit opgeschort.

Met de Wet RGT krijgt de provincie eveneens de bevoegdheid om een besluit van de gemeente voor vernietiging aan te melden bij de minister die het aangaat (vakminister). Ook dan wordt het besluit tot nader order geschorst zolang het onder de minister is (maximaal vier weken). Ook nieuw is dat de Kroon de bevoegdheid heeft om zelf in een zaak te voorzien indien er geen beleidsvrijheid voor de gemeente is om dit zelf te doen. In dat geval hoeft de gemeente hierover geen nieuw besluit te nemen.

Zolang een besluit van de gemeente is geschorst of vernietigd, kan de Kroon eveneens een voorlopige voorziening treffen die het geschorste of vernietigde besluit vervangt. Tot slot kan de Kroon bij het vernietigingsbesluit een aanwijzing geven die moet worden opgevolgd door de betreffende gemeente.

3.3 Toezichtinformatie

Met het nieuwe artikel 124h is in de Gemeentewet een wettelijke basis gecreëerd voor een AMvB waarmee de minister bij ministeriële regeling, respectievelijk de provincie bij provinciale verordening, aan gemeenten regels kan stellen over de verstrekking van systematische informatie aan de toezichthouder (zie ook paragraaf 2.7). De AMvB sluit aan bij de spelregels voor interbestuurlijke informatie¹⁴.

De gegevens die via de website Waarstaatjegemeente.nl openbaar toegankelijk worden gemaakt (zie paragraaf 3.1), kunnen ook door de toezichthouders (Rijk en provincies) worden gebruikt. Het verticale toezicht en de monitorlast kunnen daarmee zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Indien de openbaar toegankelijke informatie voor de toezichthouder voldoende is, is het niet nodig om toezichtinformatie nogmaals specifiek aan de toezichthouder te verstrekken.

3.4 Uitzonderingen waarbij het Rijk wel toezichthouder is voor gemeenten

Het interbestuurlijke toezicht op de gemeentelijke bestuursorganen berust in het nieuwe stelsel bij de provincie als meest nabije bestuurslaag, tenzij de provincie op het betreffende terrein geen taak heeft en dus expertise mist. Dan blijft het toezicht bij het Rijk. Een overzicht van de wetten die het betreft en waarvan het toezicht bij de vakminister blijft, staat in een bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet. Bovendien kan de vakminister bij zwaarwegende belangen ingrijpen met een indeplaatsstelling als naar zijn mening de provincie in gebreke blijft bij het toepassen van het instrument indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door een gemeente (zie ook onder paragraaf 3.2). Paragraaf 5.3 geeft een uitgebreide toelichting op de uitzonderingen waarbij het Rijk toezichthouder is voor gemeenten.

¹⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 29 362 nr. 193.

4. Wat betekent de Wet revitalisering generiek toezicht voor provincies?

Met de Wet RGT komt het interbestuurlijke toezicht op gemeenten en waterschappen bij de provincies te liggen. Het gaat daarbij om de provinciale kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein. Dit betekent dat het toezicht op de terreinen van milieu, bouwen, constructieve veiligheid, ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten wordt overgeheveld naar de provincies. Het Rijk behoudt het toezicht op gemeenten voor die terreinen waar de provincies geen taak hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwijswetten en voor het sociale domein.

Interbestuurlijk toezicht is voor de provincies niet nieuw, maar toezicht volgens de principes van de commissie Oosting betekent wel een vernieuwing van het interbestuurlijke toezicht. Het vertrouwen staat centraal. Toezicht wordt niet (meer) ingezet als permanente monitor, zoals dat in het verleden wel door de rijksinspecties werd gedaan. Toezicht is ook geen instrument om de kwaliteit van de taakuitvoering van een gemeente te verbeteren. Toezicht richt zich louter op de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten.

De provincies zullen het interbestuurlijke toezicht dus sober, op afstand en risicogericht uitvoeren. Door de uitbreiding van de provinciale toezichttaken is de provincie in staat zich een totaalbeeld van de gemeente te vormen. Dit totaalbeeld is van belang voor de inschatting van de risico's, maar kan ook een rol spelen bij een eventuele interventie.

De provincies gaan uit van vertrouwen en houden distantie. Ook bij signalen dat er iets mis is met de uitvoering van wet- en regelgeving bij een gemeente zal de provincie – tenzij spoed geboden is – allereerst de gemeenteraad in staat stellen zijn rol te vervullen. Maar uiteindelijk zal de provincie als toezichthouder tijdig en professioneel interveniëren.

Uitzonderingen

Op de principes van de commissie Oosting zijn algemene uitzonderingen gemaakt. Om te beginnen blijft het toezicht op de waterschappen en het financieel toezicht ongewijzigd. Uiteraard spelen de bevindingen vanuit het financiële toezicht wel een belangrijke rol in het totaalbeeld van de uitvoering door de gemeente en het inschatten van de risico's.

Daarnaast zijn er drie uitzonderingen gemaakt op specifieke terreinen. Ten eerste blijft de reactieve aanwijzingsbevoegdheid van artikel 3.8 van de Wet Ruimtelijke ordening (WRO) bestaan. Deze wordt (nog) niet vervangen door het instrument van schorsing en vernietiging.

Ten tweede blijft het interbestuurlijke toezicht op basis van het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit bij het Rijk. Dit vanwege de beperkte looptijd van het programma: tot 1 augustus 2014.

Ten derde blijft in de Archiefwet de machtiging bestaan tot vervanging door gedeputeerde staten. Artikel 7 wordt aangepast zodra er nieuwe regels zijn opgesteld over de kwaliteit van de vervanging, vooral met het oog op duurzaamheid en toegankelijkheid in een digitale omgeving¹⁵.

¹⁵ Voor meer informatie: zie artikel 5.2 Wet RGT.

4.1 Generiek instrumentarium

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing houdt in dat een toezichthoudend bestuursorgaan (de toezicht-houder) een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. Het toezichthoudende bestuursorgaan doet dan zelf datgene wat het nalatige orgaan had behoren te doen.

Als een gemeentebestuur de taken in medebewind niet of niet naar behoren uitvoert, is indeplaatsstelling het enige interventie-instrument. Met dit instrument wordt het mogelijk om bij in medebewind gevorderde taken – beslissingen, handelingen, resultaatsverplichtingen – in de plaats te treden. Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing kan alleen betrekking hebben op individuele gevallen.

Het uitgangspunt is dat aan een juridische interventie in het kader van interbestuurlijk toezicht altijd een bestuurlijk traject voorafgaat: het doorlopen van de bestuurlijke interventieladder, zie ook hoofdstuk 2 en de bij de generieke instrumenten behorende beleidskaders in de bijlage. Bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van het onder toezicht staande bestuursorgaan. De uitvoering komt ook ten laste van dit bestuursorgaan. De ondertoezichtgestelde moet meewerken aan de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Tegen dit besluit kan wel rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Provincies en het Rijk hebben het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing vastgesteld. De bedoeling van het beleidskader is tweeledig. Het geeft op voorhand inzicht aan de ondertoezicht-gestelde onder welke omstandigheden de toezichthouder van zijn interventiebevoegdheid gebruik zal maken en welke stappen daarbij worden doorlopen. Voor de toezichthouder biedt het een handzaam overzicht en inzicht in de wettelijke regelingen, de te nemen maatregelen en de voorwaarden waaronder tot indeplaatsstelling kan worden overgegaan.

Het kader behandelt in het kort de aanleiding voor de herziening van het interbestuurlijke toezicht en het wettelijke regime van taakverwaarlozing en indeplaatsstelling. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke interventieladder, het imperatieve karakter van de indeplaatsstelling en de mogelijkheid dat het Rijk in de plaats treedt als de provincie dit nalaat (artikel 124a Gemeentewet).

Provincies hebben daarnaast de mogelijkheid om aanvullende kaders op te stellen. Dit hebben zij gedaan voor de Archiefwet. Ook zullen zij dit mogelijk doen voor de ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht.

Schorsing en vernietiging

Als decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en vernietigen. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin decentrale overheden juist nálaten om besluiten te nemen en verplichtingen uit te voeren die op hen rusten. In dergelijke gevallen kan taakverwaarlozing aan de orde zijn (zie hiervóór).

Op basis van artikel 132, lid 4 van de Grondwet kan de Kroon besluiten van provinciale en gemeentelijke bestuursorganen vernietigen wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Gedeputeerde staten kunnen besluiten van de gemeenteraad daartoe aanmelden. Deze bevoegdheid bestaat ook voor de

commissaris van de Koningin ten aanzien van besluiten van de burgemeester. Burgemeester en commissaris van de Koningin hebben bovendien de bevoegdheid besluiten van de gemeenteraad of B&W resp. gedeputeerde staten of provinciale staten voor te dragen voor vernietiging.

Het instrument zelf is gewijzigd met de herziening van het interbestuurlijke toezicht. De Kroon krijgt de bevoegdheid zelf in de zaak te voorzien bij het ontbreken van beleidsvrijheid, een voorlopige voorziening te treffen en bij het vernietigingsbesluit een aanwijzing te geven. Daarnaast is schorsing en vernietiging niet zozeer meer een laatste redmiddel, maar is – naast de indeplaatsstelling – het enige interventie-instrument. Het moet dus eerder kunnen worden ingezet.

Met de herziening van het interbestuurlijke toezicht is ook het beleidskader schorsing en vernietiging herzien. In het nu geldende beleidskader (zie bijlage) wordt door het kabinet aangegeven hoe in de praktijk zal worden omgegaan met het instrument schorsing en vernietiging, worden de vernietigingsgronden behandeld, de mogelijke samenloop met bestuursrechtelijke procedures en de bestuurlijke interventieladder.

4.2 Toezichtinformatie

Een belangrijke doelstelling van de herziening van het interbestuurlijke toezicht, is de interbestuurlijke lastenverlichting. Met artikel 124h Gemeentewet wordt de basis gecreëerd waarop de toezichthouder (de provincie bij provinciale verordening) regels kan stellen voor de noodzakelijke systematische toezichtinformatie. Het kader voor deze regels is vervat in een AMvB: het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie (zie ook paragraaf 2.7). De AMvB sluit aan bij de spelregels voor interbestuurlijke informatie¹⁶.

Het besluit stelt alleen regels voor het stellen van een verplichting om systematische toezichtinformatie te verstrekken. Op grond van artikel 118 Gemeentewet ('bericht en raad') kan de toezichthouder incidenteel informatie opvragen. De toezichthouder kan van dit artikel gebruikmaken om op basis van een signaal, een brief van een burger of een incident informatie op te vragen bij een gemeente.

Systematische toezichtinformatie is alle informatie die niet incidenteel is: informatie die bij meer dan één gemeente of vaker dan één keer wordt opgevraagd. Het besluit maakt onderscheid tussen de periodieke systematische informatie, geregeld in artikel 5, en de eenmalige systematische informatie, geregeld in artikel 6. Laatstgenoemde categorie is een eenmalige vraag aan meer dan één gemeente. Hiervan kan sprake zijn als er een ernstig incident is bij een gemeente dat zich mogelijk ook bij andere gemeenten kan voordoen. Ook kan de toezichthouder prioriteiten stellen in het toezicht of een thema uitdiepen door een bepaald onderwerp eenmalig proactief uit te vragen bij gemeenten.

¹⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 29 362 nr. 193

Eenmalige systematische informatie; Onderzoek naar aanleiding van ernstig ongeval

In 2011 vielen in een gemeentelijk zwembad geluidsboxen naar beneden, met dramatische gevolgen. Uit onderzoek bleek dat de constructie waar de geluidsboxen aan waren bevestigd, ernstige gebreken vertoonde. Omdat het vermoeden bestond dat deze constructie ook in andere gemeentelijke zwembaden was toegepast, werd een breder onderzoek ingesteld naar de veiligheid van constructies in andere gemeentelijke zwembaden en de controle en handhaving hierop door gemeenten. In het herziene toezichtstelsel kan de provincie naar aanleiding van zo'n incident bij gemeenten informatie opvragen. Dit gebeurt op basis van artikel 6 lid 1 sub b van het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie ('wegens een ernstige onvoorziene gebeurtenis die aanleiding geeft tot toezicht dat niet in het jaarplan is voorzien').

Provinciale verordening

In de provinciale verordening staat over welke wettelijke taak informatie wordt gevraagd, welke gegevens daartoe moeten worden aangeleverd, wanneer en hoe (artikel 2 lid 2 jo artikel 5 lid 1). Hierbij is voorzien in vrijstellingen, die kunnen worden vastgelegd in bepalingen bij de verordening

Als provincies periodiek toezichtinformatie van de gemeenten willen, moeten zij dit vastleggen in een provinciale verordening. Echter, dit is niet altijd noodzakelijk. Als bijvoorbeeld via de website waarstaatjegemeente.nl voldoende informatie wordt verschaft om op basis daarvan het toezicht te kunnen uitoefenen, hoeft er geen noodzaak te zijn tot een provinciale verordening met een verplichting om toezichtinformatie te verstrekken.

Indien een gemeente de informatie al openbaar heeft gemaakt, bijvoorbeeld via waarstaatjegemeente.nl, hoeft de informatie niet nogmaals te worden verstrekt. Een andere mogelijkheid is de opvatting van de provincie dat een gemeente de uitvoering van de medebewindstaken op orde heeft en er geen reden is om een informatieverplichting op te leggen.

Als de provincie de gemeenten de verplichting wil opleggen om eenmalig toezichtinformatie te verstrekken over een bepaald thema, dient daarvoor een jaarplan te worden opgesteld (artikel 3 jo artikel 7) waarin het betreffende onderwerp wordt genoemd.

Het is aan de provincies zelf om te bepalen welke informatieverplichtingen zij aan de gemeenten willen opleggen, en dus ook welke instrumenten zij willen gebruiken. Wel heeft het IPO een voorbeeld-provinciale verordening opgesteld.

4.3 Interbestuurlijk toezicht door Rijk in plaats van provincie

Het interbestuurlijke toezicht op de gemeenten berust in het nieuwe stelsel bij de provincie als meest nabije bestuurslaag, tenzij de provincie op het betreffende terrein geen taak heeft en dus expertise mist. Dan blijft het toezicht bij de vakminister. De wetten waarvan het toezicht bij de vakminister blijft, staat in een bijlage bij artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet. Paragraaf 5.3 geeft een uitgebreide toelichting op de uitzonderingen waarbij het Rijk toezichthouder is voor gemeenten.

4.4 De provincie als ondertoezichtgestelde

De herziening van het interbestuurlijke toezicht heeft grosso modo dezelfde consequenties voor de provincies als ondertoezichtgestelden, als voor de gemeenten.

Het toezicht op het provinciebestuur komt te liggen bij de minister die het aangaat (de vakminister). Specifieke toezichtinstrumenten verdwijnen uit sectorale wetten. Het generiek instrumentarium resteert. Daartoe zijn de al eerder genoemde beleidskaders opgesteld: voor respectievelijk de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en voor schorsing en vernietiging.

Het uitgangspunt is vertrouwen in de uitvoerende rol van gedeputeerde staten en de horizontale verantwoording aan provinciale staten. Zij zijn de eerst aangewezen om toe te zien op de uitvoering van medebewindstaken. Het is aan de provincies om te beoordelen of de controlerende rol van provinciale staten met het oog op de herziening van het interbestuurlijke toezicht, moet worden versterkt.

5. Wat betekent de Wet revitalisering generiek toezicht voor het Rijk?

Door de herziening van het interbestuurlijke toezicht is ook de rol veranderd van de rijks-organisatie-onderdelen die deze toezichttaken uitvoeren: de vakdepartementen en de rijksinspecties. Waar het specifieke instrumentarium plaats heeft gemaakt voor het generieke instrumentarium, worden rol en werkwijze van de rijksinspecties anders ingevuld. Daarnaast hebben de rijksinspecties veelal ten behoeve van de vakminister als taak om zowel de werking van het stelsel te bewaken, als toezicht uit te oefenen op de uitvoering van medebewind door provincies (naleving van het stelsel).

Als de provincie geen taak en expertise heeft op een bepaald beleidsdomein blijft het Rijk belast met het interbestuurlijke toezicht op gemeenten. De betreffende provincie wordt bij indeplaatsstelling vooraf geïnformeerd door de minister die het aangaat.

GBA niet op orde: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

De colleges van burgemeester en wethouders (hierna: de gemeenten) zijn op grond van de Wet GBA verantwoordelijk voor het bijhouden van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). In de Wet GBA staan voorschriften over de technische en administratieve inrichting en de werking en beveiliging van de basisadministratie. Een gemeente heeft de technische inrichting van de basisregistratie niet op orde. Ondanks diverse gesprekken tussen het ministerie en de gemeente, blijft de technische inrichting van de GBA in de gemeente beneden niveau. Ook meer actief toezicht, in de vorm van afspraken over acties en het stellen van termijnen, leidt niet tot het gewenste resultaat. De minister gaat daarom over naar trede 4 van de interventieladder (zie paragraaf 2.4): indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Ook doet deze een vooraankondiging van juridische interventie. Deze vooraankondiging wordt tevens gecommuniceerd naar de provincie waar de gemeente deel van uitmaakt. Na deze stap 4 houdt de minister de betreffende provincie op de hoogte van het al dan niet uiteindelijk indeplaatsstellen.

De minister behoudt het toezicht op uitvoering van medebewind door provincies. Deze is bevoegd om in de plaats te treden als een provincie haar medebewindstaak verwaarloost.

5.1 Generiek instrumentarium

Toepassing van het instrument schorsing en vernietiging leidt per definitie tot betrokkenheid van het Rijk. De Kroon is immers het bevoegd orgaan tot schorsing en vernietiging; de voordracht tot schorsing en vernietiging geschiedt altijd door ministers. Bij het instrument indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing daarentegen, hoeven rijksorganen niet betrokken te zijn.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

De betreffende vakminister is bevoegd om indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing toe te passen bij handelingen en/of besluiten van provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin. De kernbevoegdheid daartoe staat in artikel 121 van de Provinciewet, nader uitgewerkt in de artikelen 121a t/m 121g. Aan de hand van de bestuurlijke interventieladder (zie ook paragraaf 2.5 van deze publicatie) komt de minister in actie. Daarbij doorloopt hij alle stappen van de ladder: van signaleren tot en met het daadwerkelijk toepassen van de sanctie.

Bij het formele besluit tot indeplaatsstelling moet de minister een aantal belangrijke aandachtspunten in acht nemen conform de Provinciewet.

1. Er is sprake van spoedeisendheid (art. 121, tweede lid).
2. Er moeten termijnen worden gesteld waarbinnen de ondertoezichtgestelde zelf nog aan de wettelijke plicht kan voldoen (art. 121, derde lid).
3. Het besluit tot indeplaatsstelling en het voornemen daartoe moeten bekend worden gemaakt (art. 121, vierde lid).
4. Afschriften worden aan BZK en aan provinciale staten gestuurd (art. 121, vierde lid).
5. Zo nodig wordt afgestemd met andere ministers. Ook worden eventueel bevoegdheden aan een van hen overdragen (art. 121, vijfde lid).
6. De ondertoezichtgestelde wordt zo nodig vertegenwoordigd (art. 121a).
7. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt zo nodig ingetrokken (art. 121b).
8. Ambtenaren worden aangewezen voor het toezicht (art. 121c).
9. Indien van toepassing, worden bezwaarschriften behandeld en wordt beroep aangetekend (art. 121d).
10. De minister geeft aanwijzingen voor het besluit tot uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling en wijst ambtenaren aan die met toezichtbevoegdheden uit hoofde van de Awb zijn belast (art. 121e).
11. De minister treedt op als verwerende partij als het provinciale orgaan beroep instelt tegen het besluit tot indeplaatsstelling (art. 121g).

Een vakminister kan, in overeenstemming met de minister van BZK, aan gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koningin verzoeken om de taakverwaarlozingsregeling toe te passen jegens gemeentelijke organen (art. 124a Gemeentewet). Er moet dan sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang. De gemeenteraad en provinciale staten ontvangen een afschrift van het verzoek. Indien gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koningin hier binnen de gestelde termijn geen gevolg aan geeft, gaat de minister over tot toepassing van taakverwaarlozing jegens de gemeente. De bevoegdheid ex artikel 124, eerste lid van de Gemeentewet en de annexe bevoegdheden gaan dan over op de minister.

Schorsing en vernietiging

Voor de algemene procedure bij schorsing en vernietiging: zie paragraaf 2.5 van deze publicatie. Vanuit het Rijk bezien ligt in elk geval een belangrijk accent bij de minister wiens beleidsterrein in het geding is. Deze minister is immers de eerstverantwoordelijke bij een schorsing of vernietiging en heeft in de gehele procedure dan ook het voortouw. Medewerking van de minister van BZK is, gezien de coördinerende rol van BZK, echter vereist bij vernietiging. Daarom moet een vernietigingsbesluit worden meeondertekend door de minister van BZK. In tegenstelling tot vernietiging is de betrokkenheid van BZK bij schorsing weliswaar niet wettelijk verplicht, maar het verdient wel aanbeveling om ook daarover met BZK af te stemmen.

Overigens is de minister van BZK ook zelfstandig bevoegd om vernietiging te bevorderen bij schending van regelgeving waarvoor BZK verantwoordelijk is. Ook als autonome besluiten van gemeenten en provincies voor vernietiging in aanmerking komen is BZK het bevoegde ministerie. Autonome besluiten zijn besluiten die gemeenten en provincies niet vaststellen ter uitvoering van sectorwetgeving, maar besluiten die mogen worden genomen omdat zij vallen binnen de gemeentelijke of provinciale huishouding¹⁷.

Zodra een potentiële vernietigingszaak zich op welke wijze dan ook aandient bij een ministerie is de belangrijkste vraag: is het betreffende ministerie inderdaad het verantwoordelijke ministerie? Als dat niet het geval is, is het cruciaal dat de zaak zo spoedig mogelijk aan het juiste ministerie wordt overgedragen, zodat er niet onnodig tijd verloren gaat waardoor bijvoorbeeld later wordt geschorst dan nodig.

Zodra een vernietigingsverzoek via een ander bestuursorgaan wordt ontvangen – uiteraard kan dit het beste al van tevoren zijn afgestemd of aangekondigd –, is het van belang om vast te stellen of de uitvoering van het betreffende besluit van rechtswege is opgeschort, en zo ja, tot wanneer dat het geval is. Dit is van belang om te bepalen vóór welk tijdstip een mogelijke schorsing gerealiseerd moet zijn. Het kan immers zijn dat er onomkeerbare gevolgen of schadelijke risico's optreden als de schorsing achterwege blijft.

Een commissaris van de Koningin moet de procedure voor provinciale besluiten zijn gestart binnen twee dagen nadat hij van het besluit kennis heeft genomen (art. 266 Provinciewet). Voor een burgemeester geldt hetzelfde voor gemeentelijke besluiten (art. 273 Gemeentewet). Voor gedeputeerde staten geldt een termijn van tien dagen voor besluiten van gemeenteraden of colleges; eenzelfde termijn geldt voor een commissaris van de Koningin bij besluiten van burgemeesters (art. 273a Gemeentewet).

N.B. De genoemde bestuursorganen kunnen ook na het verstrijken van de genoemde termijnen besluiten ter vernietiging voordragen, maar dan kan van opschortende werking geen sprake zijn. Wat dat betreft is er in dat geval geen verschil met een vernietigingsverzoek dat door een particulier wordt ingediend.

Om goede communicatie te bevorderen verdient het aanbeveling om op elk departement contactpersonen of ten minste contactafdelingen aan te wijzen en om deze gegevens uit te wisselen zowel met andere departementen als met de decentrale overheden.

Vanaf het moment dat een vernietigingsverzoek bij het juiste departement is ontvangen wordt de interventieladder in gang gezet (zie ook paragraaf 2.5 van deze publicatie).

5.2 Toezichtinformatie

Met het nieuwe artikel 124h in de Gemeentewet is een wettelijke basis gecreëerd voor een AMvB waarmee de minister bij ministeriële regeling respectievelijk de provincie bij provinciale verordening, aan gemeenten regels kan stellen over de verstrekking van systematische informatie aan de toezichthouder (zie ook paragraaf 2.7). De AMvB sluit aan bij de spelregels voor interbestuurlijke informatie¹⁸.

¹⁷ Bijvoorbeeld ter uitvoering van art. 108 van de Gemeentewet: 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten'.

¹⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 29 362 nr. 193.

Vakministers moeten een ministeriële regeling opstellen als zij periodiek systematische toezichtinformatie van ondertoezichtgestelde gemeenten of provincies willen ontvangen. Het doel van die informatie is om te kunnen constateren of in medebewind gegeven taken al dan niet naar behoren worden nageleefd. Het kan bijvoorbeeld zijn dat via de website waarstaategemeente.nl, voldoende informatie wordt verschaft om op basis daarvan het toezicht te kunnen uitoefenen. In dat geval is het niet nodig om een verplichting op te leggen in een ministeriële regeling tot het verstrekken van toezichtinformatie.

De ministeriële regeling moet beschrijven over welke wettelijke taak informatie wordt gevraagd, welke gegevens daartoe moeten worden aangeleverd, wanneer en hoe (artikel 2 lid 2 jo artikel 5 lid 1).

Als de vakminister de gemeenten en provincies de verplichting wil opleggen om eenmalig toezichtinformatie te verstrekken over een bepaald thema, dient daarvoor een jaarplan te worden opgesteld (artikel 3 jo artikel 7).

Ook vrijstellingen zijn mogelijk. Indien de openbaar toegankelijke informatie voor de toezichthouder voldoende is, is het niet nodig om toezichtinformatie nogmaals specifiek aan de toezichthouder te verstrekken. Dit kan worden geregeld via een bepaling in de ministeriële regeling. Een andere mogelijkheid is de opvatting van de vakminister dat de gemeente of provincie de uitvoering van de medebewindstaken op orde heeft en er geen reden is om een informatieverplichting op te leggen. Dit kan via een jaarlijks opnieuw vast te stellen bijlage bij de ministeriële regeling (artikel 5 lid 2).

5.3 Uitzonderingen waar het Rijk wel toezicht houdt op de gemeente

Nabijheid en enkelvoudigheid zijn belangrijke uitgangspunten van de Wet RGT (zoals eerder verwoord). Daaruit vloeit voort dat het toezicht op de gemeenten primair bij de provincie ligt en het toezicht op de provincies bij het Rijk. Voor de taakverwaarlozing betekent dat dus dat in beginsel alleen provinciale bestuursorganen in de plaats treden van gemeentelijke organen. Van het nabijheidsprincipe wordt alleen afgeweken als het beleidsterrein betreft waar de provincies geen taak hebben, en dus ook geen inhoudelijke expertise. In die gevallen oefent niet de provincie maar het Rijk (de vakminister) het toezicht uit op de gemeente.

De wetten die het betreft zijn opgenomen in een bijlage bij de Gemeentewet; de grondslag daarvoor is gelegd in artikel 124b van de Gemeentewet. Dat artikel bepaalt dat de toezichtsbevoegdheden van gedeputeerde staten jegens de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders voor wat betreft die wetten, toekomen aan de vakminister. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden van de commissaris van de Koningin ten opzichte van de burgemeester. Dat geldt voor de (basis)bevoegdheid tot indeplaatsstelling ten opzichte van gemeentelijke bestuursorganen zoals dat geregeld is in artikel 124 van de Gemeentewet. Het geldt uiteraard ook voor de nadere voorschriften die daarop betrekking hebben (de artikelen 124c, 124d en 124f) van de Gemeentewet.

Als het Rijk op grond van artikel 124b van de Gemeentewet in de plaats treedt van gemeentelijke bestuursorganen, moet de minister gedeputeerde staten daarover informeren. De achtergrond daarvan is dat de provincie belast is met het integraal toezicht op de gemeenten. Het is daarom van belang dat de provincie van relevante ontwikkelingen op de hoogte is.

Voor een actuele bijlage van de wetten waarop het Rijk toezichthouder is op gemeenten, verdient het aanbeveling een actuele versie van de Gemeentewet te raadplegen (bijvoorbeeld via wetten.nl). De bijlage zoals die luidt op het moment van inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht, is te vinden in Staatsblad nr. 233 van 2012. Een overzicht van de wetten die het betreft is opgenomen in bijlage 2 van deze publicatie.

5.4 Aandachtspunten bij vernieuwen of aanpassen beleid en wetgeving

Het interbestuurlijke toezicht is herzien, overbodig specifiek toezicht is geschrapt en het is helder waar het toezicht is belegd. Het is van belang dat dit ook zo blijft. Daarom moeten Rijk en provincies, als ze nieuw beleid opstellen, de richtlijnen voor het herziene interbestuurlijke toezicht volgen. Dit houdt in dat eventueel toezicht in beginsel generiek is en dat het is belegd bij de naast hoger gelegen bestuurslaag (i.c. de provincie), tenzij deze aanwijsbaar geen expertise heeft op het betreffend domein.

Voor het opstellen en toetsen van rijksbeleid dient gebruik te worden gemaakt van het Integraal Afwegingskader Beleid en regelgeving (IAK). Hierin worden alle aspecten genoemd waar rijksbeleid aan moet voldoen, waaronder de spelregels voor interbestuurlijk toezicht. Het IAK is te raadplegen via [Rijksweb](http://Rijksweb.nl). Daarnaast wordt in het aanbiedingsformulier voor de onderraden en de ministerraad expliciet gevraagd naar overeenstemming met BZK bij bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden.

Elke nieuwe of gewijzigde wetgeving wordt door het ministerie van Veiligheid en Justitie getoetst in een ‘wetgevingstoets’. Hiervoor worden de Aanwijzingen voor de Regelgeving (AvdR) gebruikt. In deze aanwijzingen staat een passage over de regels waaraan bepalingen voor interbestuurlijk toezicht moeten voldoen. Deze regels zijn opgesteld conform de Wet revitalisering generiek toezicht. Wetgevingsjuristen van de departementen beschikken over een exemplaar van de AvdR; van hen wordt verwacht dat zij werken aan de hand van deze aanwijzingen.

6. Bronnenlijst

Code interbestuurlijke verhoudingen

Code interbestuurlijke verhoudingen,

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2009/07/28/code-interbestuurlijke-verhoudingen/brochure-code-interbestuurlijke-verhoudingen.pdf>

Advies van de commissie Oosting

Brief regering, Aanbieding rapport Oosting, Kamerstukken II 2007-08, 31200-VII, nr. 8

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31200-VII-8.html>

Bijlage bij Kamerstuk 31200-VII nr. 8, Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31200-VII-8-b1.html>

Brief regering, Kabinetsreactie op advies Oosting, Kamerstukken II 2007-08, 31200-VII, nr. 61

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31200-VII-61.html>

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

Voorstel van wet, Kamerstukken II 2009-10, 32389, nr. 2

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-2.html>

Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2009-10, 32389, nr. 3

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-3.html>

Advies Raad van State en Nader rapport, Kamerstukken II 2009-10, 32389, nr. 4

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-4.html>

Brief regering, Aanbieding beleidskader schorsing en vernietiging, Kamerstukken II 2009-10, 32389, nr. 5

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-5.html>

Bijlage bij Kamerstuk 32389 nr. 5, Beleidskader schorsing en vernietiging

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-72890.html>

Verslag, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 6

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-6.html>

Brief regering, Aanbieding Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, Kamerstukken II 2010-11, 32500-VII, nr. 85

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32500-VII-85.html>

Bijlage bij Kamerstuk 32500-VII nr. 85, Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-103399.html>

Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 7

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-7.html>

Nota van wijziging, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 8

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-8.html>

Advies Raad van State en Nader rapport bij de Nota van wijziging, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 9

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-9.html>

Brief regering, Herziening van het interbestuurlijk toezicht, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 10

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-10.html>

Bijlage bij Kamerstuk 32389 nr. 10, Nulmeting interbestuurlijke toezichtlasten

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-122205.html>

Brief regering, Interbestuurlijk toezicht: Bestuurlijk artikel 12, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 11

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-11.html>

Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2010-11, 32389, nr. 12

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-12.html>

Derde nota van wijziging, Kamerstukken II 2011-12, 32389, nr. 14

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-14.html>

Gewijzigd voorstel van wet, Kamerstukken I 2011-12, 32389, nr. A

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-A.html>

Voorlopig verslag, Kamerstukken I 2011-12, 32389, nr. B

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-B.html>

Memorie van Antwoord, Kamerstukken I 2011-12, 32389, nr. C

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-C.html>

Nader voorlopig verslag, Kamerstukken I 2011-12, 32389, nr. D

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-D.html>

Nadere memorie van antwoord, Kamerstukken I 2011-12, 32389, nr. E

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-E.html>

Eindverslag, Kamerstukken I 2011-12, 32389, nr. F

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32389-F.html>

Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht

Wet revitalisering generiek toezicht, Staatsblad 2012-233

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-233.html>

Besluit van 13 juni 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht, Staatsblad 2012-276

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-276.html>

Besluit van 11 juli 2012 tot vaststelling van regels over de verstrekking van systematische informatie in het kader van interbestuurlijk toezicht

Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie, Staatsblad 2012-330

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-330.html>

Dossier Interbestuurlijk toezicht van de VNG

<http://www.vng.nl/>

Beleidsvelden / Bestuur en recht / Bestuur / Interbestuurlijk toezicht

Aldaar o.a. te vinden: Standpunt VNG herziening toezicht, commissie Oosting, wet NERpe, een toelichting op waarstaatjegemeente.nl en horizontale verantwoording.

Dossier Interbestuurlijk toezicht van het IPO

<http://www.ipa.nl/>

Beleidsvelden / Interbestuurlijk toezicht

Aldaar o.a. te vinden:

Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht, Interprovinciaal Overleg, mei 2012

http://www.ipa.nl/sites/default/files/documents/aanvullend_beleidskader_interbestuurlijk_archieftoezicht.pdf

Bijlagen

BIJLAGE 1

Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)

HOOFDSTUK I MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Artikel 1.1

De Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

A Artikel 120 komt te luiden:

Artikel 120

1. Wanneer aan een bestuurscommissie bevoegdheden van provinciale staten zijn overgedragen en de commissie een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorzien provinciale staten daarin.
2. Wanneer aan een bestuurscommissie bevoegdheden van gedeputeerde staten zijn overgedragen en de commissie een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorzien gedeputeerde staten daarin.

B Artikel 121 wordt vervangen door:

Artikel 121

1. Wanneer provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen, besluit Onze Minister wie het aangaat daarin namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning te voorzien ten laste van de provincie.
2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voert Onze Minister wie het aangaat het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de gelegenheid hebben alsnog zelf te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat Onze Minister wie het aangaat de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.
3. Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geeft Onze Minister wie het aangaat in het besluit aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn genomen, verricht of tot stand gebracht binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Onze Minister wie het aangaat kan voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien

provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning niet binnen die termijn hebben voorzien in hetgeen het besluit van hen vordert, voorziet Onze Minister wie het aangaat verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.

4. Van een besluit tot indeplaatsstelling, alsmede van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit, wordt mededeling gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Een afschrift van het besluit en van het voornemen wordt gezonden aan Onze Minister en provinciale staten.
5. Indien meer dan één van Onze Ministers overwegen ten aanzien van dezelfde provincie in met elkaar samenhangende beslissingen, handelingen of resultaten toepassing te geven aan het eerste lid, kunnen zij hun bevoegdheden op grond van dit artikel aan een van hen overdragen.

Artikel 121a

1. Bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling, beschikt Onze Minister wie het aangaat over de bevoegdheden waarover provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning bij of krachtens deze wet en de andere wet, bedoeld in artikel 121, eerste lid beschikken. In afwijking van artikel 176, eerste lid, vertegenwoordigt Onze Minister wie het aangaat de provincie zonedig in en buiten rechte.
2. Voor zover het provinciebestuur, had hij de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, zelf uitgeoefend, de kosten van de uitvoering in rekening kan brengen bij derden, heeft hij bij die derden verhaal voor de door Onze Minister wie het aangaat ten laste van de provincie gebrachte kosten. Het provinciebestuur kan het bedrag invorderen bij dwangbevel.

Artikel 121b

Onze Minister wie het aangaat kan een besluit tot indeplaatsstelling intrekken, indien provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning voldoende aannemelijk maken dat zij zonder voorbehoud zullen voorzien in hetgeen het besluit van hen vordert.

Artikel 121c

Onze Minister wie het aangaat kan ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het provinciebestuur bij of krachtens andere wet dan deze opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 121d

1. Indien Onze Minister wie het aangaat bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning een besluit neemt, kan voor de toepassing van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar worden gemaakt bij Onze Minister wie het aangaat. Onze Minister wie het aangaat beslist op het bezwaar.
2. Onze Minister wie het aangaat is de verwerende partij inzake een beroep tegen een namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning genomen besluit als bedoeld in het eerste lid.
3. Het provinciebestuur kan geen beroep instellen tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 121e

1. Het provinciebestuur werkt mee met de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Onze Minister wie het aangaat kan ter zake van de uitvoering van het besluit aanwijzingen geven. Het provinciebestuur stelt op eerste vordering van Onze Minister wie het aangaat de voor de uitvoering van het besluit benodigde provincieambtenaren ter beschikking en verschaft op eerste vordering van Onze Minister wie het aangaat alle informatie die nodig is voor de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.
2. Onze Minister wie het aangaat kan ambtenaren aanwijzen die ten behoeve van de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Het provinciebestuur verschaft de aangewezen ambtenaren desgevraagd de faciliteiten die zij nodig hebben.

Artikel 121f

Bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister, kunnen regels worden gesteld over de verstrekking van systematische informatie aan Onze Minister wie het aangaat, betreffende de uitvoering door het provinciebestuur van de andere wet, bedoeld in artikel 121, eerste lid. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing.

Artikel 121g

Provinciale staten en gedeputeerde staten kunnen, onderscheidenlijk de commissaris van de Koning kan tegen een tot hen onderscheidenlijk hem gericht besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

C Artikel 132 vervalt.

D De artikelen 173 en 181 vervallen.

E Na artikel 267 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 268

In het koninklijk besluit kan voor de duur van de schorsing een voorziening worden getroffen.

F Na artikel 271 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 271a

1. In het koninklijk besluit kan een voorziening worden getroffen voor de periode tussen de inwerkingtreding en het tijdstip dat het op grond van artikel 274 genomen besluit in werking is getreden.
2. Indien, gelet op het koninklijk besluit, het provinciebestuur bij de toepassing van artikel 274 niet over beleidsvrijheid beschikt, kan het koninklijk besluit bepalen dat het in de plaats treedt van het vernietigde besluit.
3. In het koninklijk besluit kan worden bepaald dat ter zake van het vernietigde besluit geen nieuw besluit wordt genomen.
4. In het koninklijk besluit kan het provinciebestuur een aanwijzing worden gegeven over de uitvoering van het koninklijk besluit. De artikelen 121 tot en met 121g zijn van overeenkomstige toepassing ingeval de aanwijzing niet wordt opgevolgd.

5. Indien het koninklijk besluit betrekking heeft op de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking, kan worden bepaald dat de vernietiging tevens betrekking heeft op besluiten die zijn genomen op grond van of ter uitvoering van het algemeen verbindend voorschrift of het andere besluit van algemene strekking.

G Artikel 274 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. In het eerste lid wordt na «rekening gehouden» ingevoegd: , tenzij in het koninklijk besluit toepassing is gegeven aan artikel 271a, tweede of derde lid.
3. Een lid wordt toegevoegd, luidende: 2. In het koninklijk besluit kan een termijn worden gesteld waarbinnen toepassing wordt gegeven aan het eerste lid. De artikelen 121 tot en met 121g zijn van overeenkomstige toepassing ingeval niet binnen de termijn toepassing is gegeven aan het eerste lid.

Artikel 1.2

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A Artikel 123 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt vernummerd tot derde lid.
2. Het eerste lid wordt vervangen door:
 1. Wanneer aan een bestuurscommissie of een deelraad bevoegdheden van de raad zijn overgedragen en deze commissie of die deelraad een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorziet de raad daarin.
 2. Wanneer aan een bestuurscommissie of het dagelijks bestuur van een deelgemeente bevoegdheden van het college zijn overgedragen en deze commissie of dat dagelijks bestuur een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorziet het college daarin.

B Artikel 124 wordt vervangen door:

Artikel 124

1. Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente.
2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voeren gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen de raad, het college of de burgemeester de gelegenheid heeft alsnog te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgen zij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.
3. Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geven gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning in het besluit tot indeplaatsstelling aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn uitgevoerd binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Gedeputeerde staten

of de commissaris van de Koning kunnen voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien de raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester niet binnen die termijn heeft voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert, voorzien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.

4. Van een besluit tot indeplaatsstelling, alsmede van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit, wordt mededeling gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Een afschrift van het besluit en van het voornemen wordt gezonden aan de raad.

Artikel 124a

1. In overeenstemming met Onze Minister, kan Onze Minister wie het aangaat, indien hij van oordeel is dat toepassing van artikel 124, eerste lid, uit oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gewenst is, gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning verzoeken toepassing te geven aan artikel 124, eerste lid. Een afschrift van het verzoek wordt gezonden aan de raad en provinciale staten. Indien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning niet binnen een door Onze Minister wie het aangaat gestelde termijn toepassing hebben gegeven aan artikel 124, eerste lid, gaat de bevoegdheid van artikel 124, eerste lid, over op Onze Minister wie het aangaat.
2. De artikelen 124, tweede tot en met vierde lid, 124c, 124d, en 124f zijn van overeenkomstige toepassing bij toepassing van artikel 124, eerste lid, door Onze Minister wie het aangaat.

Artikel 124b

1. Ter zake van de in de bijlage bij deze wet opgenomen wetten worden de bevoegdheden die in de artikelen 124, 124c, 124d en artikel 124f aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning zijn toegekend, in zoverre in afwijking van die artikelen uitgeoefend door Onze Minister wie het aangaat.
2. Voorafgaand aan het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling, informeert Onze Minister wie het aangaat gedeputeerde staten.

Artikel 124c

1. Bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling beschikken gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning over de bevoegdheden waarover de raad, het college of de burgemeester bij of krachtens deze wet of de andere wet, bedoeld in artikel 124, eerste lid, beschikt. In afwijking van artikel 171, eerste lid, vertegenwoordigt de commissaris van de Koning de gemeente zonodig in en buiten rechte.
2. Voor zover het gemeentebestuur, had hij de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, zelf uitgeoefend, de kosten van de uitvoering in rekening kan brengen bij derden, heeft hij bij die derden verhaal voor de door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning ten laste van de gemeente gebrachte kosten. Het gemeentebestuur kan het bedrag invorderen bij dwangbevel.

Artikel 124d

Gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, kunnen een besluit tot indeplaatsstelling intrekken, indien de raad, het college of de burgemeester voldoende aannemelijk maakt dat hij zonder voorbehoud zal voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert.

Artikel 124e

Gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, kunnen ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het gemeentebestuur bij of krachtens andere wet dan deze opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 124f

1. Indien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling namens de raad, het college of de burgemeester een besluit nemen, kan voor de toepassing van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar worden gemaakt bij gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning. Gedeputeerde staten beslissen onderscheidenlijk de commissaris van de Koning beslist op het bezwaar.
2. Gedeputeerde staten zijn onderscheidenlijk de commissaris van de Koning is de verwerende partij inzake een beroep tegen een namens de raad, het college of de burgemeester genomen besluit als bedoeld in het eerste lid.
3. Het gemeentebestuur kan geen beroep instellen tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 124g

1. Het gemeentebestuur werkt mee met de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat kunnen ter zake van de uitvoering van het besluit aanwijzingen geven. Het gemeentebestuur stelt op eerste vordering van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, de voor de uitvoering van het besluit benodigde gemeenteambtenaren ter beschikking en verschaft op eerste vordering van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, alle informatie die nodig is voor de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.
2. Gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat kunnen ambtenaren aanwijzen die ten behoeve van de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Het gemeentebestuur verschaft de aangewezen ambtenaren desgevraagd de faciliteiten die zij nodig hebben.

Artikel 124h

Bij algemene maatregel van bestuur, op voordracht van Onze Minister, kunnen regels worden gesteld over de verstrekking van systematische informatie aan het provinciebestuur of, in het geval artikel 124b, eerste lid, van toepassing is, Onze Minister wie het aangaat, betreffende de uitvoering door het gemeentebestuur van de andere wet, bedoeld in artikel 124, eerste lid. Bij ministeriële regeling of bij provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing.

Artikel 124i

1. De raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester kan tegen een tot hem gericht besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. Gedeputeerde staten kunnen onderscheidenlijk de commissaris van de Koning kan tegen een tot hen onderscheidenlijk hem gericht verzoek als bedoeld in artikel 124a, eerste lid, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

C Artikel 135 vervalt.

D Na artikel 273 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 273a

1. Indien een besluit van de raad of het college naar het oordeel van gedeputeerde staten of indien een besluit van de burgemeester naar het oordeel van de commissaris van de Koning voor vernietiging in aanmerking komt, doen zij daarvan binnen tien dagen nadat het te hunner kennis is gekomen, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Zij geven hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast en aan de geadresseerde van het besluit.
2. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen, dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.
3. In geval de bevoegdheid tot het nemen van een besluit aan de raad, het college of de burgemeester is verleend bij andere wet dan deze en het besluit in aanmerking komt voor vernietiging wegens strijd met het recht, kunnen gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning mededeling doen dat zij overwegen toepassing te geven aan het eerste lid. De mededeling wordt gedaan aan het orgaan dat het besluit heeft genomen, het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast en de geadresseerde van het besluit. Nadat gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, mededeling hebben gedaan, wordt het besluit niet of niet verder uitgevoerd. Indien niet binnen tien dagen toepassing is gegeven aan het eerste lid, dan wel indien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning mededelen dat geen toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, wordt het besluit uitgevoerd.

E Na artikel 274 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 275

In het koninklijk besluit kan voor de duur van de schorsing een voorziening worden getroffen.

F Na artikel 278 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 278a

1. In het koninklijk besluit kan een voorziening worden getroffen voor de periode tussen de inwerking-treding en het tijdstip dat het op grond van artikel 281 genomen besluit in werking is getreden.

2. Indien, gelet op het koninklijk besluit, het gemeentebestuur bij de toepassing van artikel 281 niet over beleidsvrijheid beschikt, kan het koninklijk besluit bepalen dat het in de plaats treedt van het vernietigde besluit.
3. In het koninklijk besluit kan worden bepaald dat ter zake van het vernietigde besluit geen nieuw besluit wordt genomen.
4. In het koninklijk besluit kan het gemeentebestuur een aanwijzing worden gegeven over de uitvoering van het koninklijk besluit. De artikelen 124 tot en met 124i zijn van overeenkomstige toepassing ingeval de aanwijzing niet wordt opgevolgd.
5. Indien het koninklijk besluit betrekking heeft op de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking, kan worden bepaald dat de vernietiging tevens betrekking heeft op besluiten die zijn genomen op grond van of ter uitvoering van het algemeen verbindend voorschrift of het andere besluit van algemene strekking.

G Artikel 281 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.
2. In het eerste lid wordt na «rekening gehouden» ingevoegd: , tenzij in het koninklijk besluit toepassing is gegeven aan artikel 278a, tweede of derde lid.
3. Een lid wordt toegevoegd, luidende: 2. In het koninklijk besluit kan een termijn worden gesteld waarbinnen toepassing wordt gegeven aan het eerste lid. De artikelen 124 tot en met 124i zijn van overeenkomstige toepassing ingeval niet binnen de termijn toepassing is gegeven aan het eerste lid.

H [vervallen]

I. Voor de bijlage, bedoeld in artikel 299, tweede lid, wordt een bijlage ingevoegd, luidende:
Bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet

A. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Ambtenarenwet.
2. Paspoortwet.
3. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.
4. Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.
5. Kieswet.

B. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Wet werk en bijstand.
2. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
3. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
4. Wet werk en inkomen kunstenaars.
5. Wet sociale werkvoorziening.
6. Wet investeren in jongeren.
7. Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

C. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

1. Wet vervoer gevaarlijke stoffen.
2. Havenbeveiligingswet.

3. Wet basisregistraties adressen en gebouwen.
4. Titel 5.2 van de Wet milieubeheer.

D. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Drank- en Horecawet.
2. Wet publieke gezondheid.
3. Wet maatschappelijke ondersteuning.

E. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. Wet op het primair onderwijs.
2. Wet op het voortgezet onderwijs.
3. Wet op de expertisecentra.
4. Wet educatie en beroepsonderwijs.

F. Ministerie van Financiën

1. Wet waardering onroerende zaken

G. Ministerie van Veiligheid en Justitie

1. Wet veiligheidsregio's.

J In de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet, onder het kopje «C. Ministerie van Infrastructuur en Milieu», vervalt «4. Titel 5.2 van de Wet milieubeheer.».

Artikel 1.3

De Wet gemeenschappelijke regelingen wordt als volgt gewijzigd:

A Artikel 102, vierde lid, vervalt.

B Artikel 103 vervalt.

C In artikel 103a wordt «103» vervangen door: 102.

D In artikel 103b wordt «99, derde en vierde lid» vervangen door «99, derde lid» en wordt «103» vervangen door: 102.

E In artikel 103c, tweede lid, vervalt «Artikel 103 is van overeenkomstige toepassing.».

F Artikel 103f wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt «102, vierde lid,».
2. In het tweede lid wordt «de artikelen 100, eerste lid, en 103, eerste lid» vervangen door artikel 100, eerste lid.

G Artikel 110, eerste lid, komt te luiden: 1. De besturen van gemeenten besluiten tot toetreding tot, uittreding uit of opheffing van een plusregio, met dien verstande dat met betrekking tot een plusregio die de gemeente of gemeenten Amsterdam, Arnhem en Nijmegen, Eindhoven en Helmond, Enschede en Hengelo, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat, opheffing van de plusregio bij wet geschiedt.

H Artikel 116 komt te luiden:

Artikel 116

1. Met betrekking tot een aan een plusregio op- of overgedragen bevoegdheid of taak zijn de artikelen 124, 124a, 124c tot en met 124i, alsmede hoofdstuk XVII van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

2. Met betrekking tot de bij of krachtens een andere wet dan deze of de Provinciewet aan een plusregio op- of overgedragen bevoegdheid of taak, worden de bevoegdheden die in de artikelen 124, 124c, 124d en artikel 124f van de Gemeentewet aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning zijn toegekend, in zoverre in afwijking van die artikelen uitgeoefend door Onze Minister wie het aangaat.

I Artikel 117 vervalt.

J In hoofdstuk XII wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 136

1. Voor zover bij of krachtens deze wet bij of krachtens de Provinciewet of de Gemeentewet gestelde regels van toepassing zijn verklaard, zijn de regels van toepassing, gesteld bij of krachtens de Provinciewet zoals die luidde op 11 maart 2003 onderscheidenlijk de Gemeentewet zoals die luidde op 6 maart 2002.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op de bij of krachtens de hoofdstukken VIII, paragraaf 3, XII tot en met XIV en XVIII van de Provinciewet en de bij of krachtens de hoofdstukken VIII, paragraaf 3, XII tot en met XIV en XVII van de Gemeentewet gestelde regels.

Artikel 1.4

Artikel VIIIa van de Wet dualisering gemeentebestuur vervalt.

Artikel 1.5

Artikel XV van de Wet dualisering provinciebestuur vervalt.

Artikel 1.6

De bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel B, onder 3, wordt na «49,» ingevoegd: 121.
2. In onderdeel B, onder 4, wordt na «49,» ingevoegd: 124, 124a.
3. Onderdeel C, onder 7, komt te luiden: 7. De artikelen 2.27, eerste lid, met uitzondering van beroep dat wordt ingesteld door het bevoegde gezag ter zake van het besluit waarop de verklaring betrekking heeft, en 5.8, eerste lid, laatste volzin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 1.7

Indien het bij koninklijke boodschap van 2 oktober 2009 ingediende voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de naleving van Europese regelgeving door publieke entiteiten (Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten) (32 157), tot wet is of wordt verheven, en die wet in werking treedt of is getreden, wordt in artikel 2, vierde lid, van die wet «artikel 124» vervangen door: de artikelen 124 en 124a.

Artikel 1.8

In artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling vervalt het derde lid, onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot derde en vierde lid.

Artikel 1.9

Artikel 20 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer vervalt.

Artikel 1.10

Artikel 126 van de Ambtenarenwet komt te luiden:

1. Indien het bevoegd gezag van een waterschap niet of niet naar behoren uitvoering geeft aan artikel 125 of artikel 125quinquies, zijn de artikelen 121 tot en met 121g van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.
2. Hoofdstuk XVIII van de Provinciewet is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van door het bevoegd gezag van een waterschap krachtens artikel 125 of artikel 125quinquies vastgestelde uitvoeringsvoorschriften.

Artikel 1.11

De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens wordt als volgt gewijzigd:

A De artikelen 11 en 12 vervallen.

B Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt «8 tot en met 12» vervangen door: 8 tot en met 10.
2. In het zesde lid vervalt «en 12».

Artikel 1.12

Indien het bij koninklijke boodschap van 23 december 2009 ingediende voorstel van wet houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 20..) (32 271) tot wet is of wordt verheven, en die wet in werking treedt of is getreden, vervalt hoofdstuk 6, paragraaf 3, van die wet.

Artikel 1.12a

Indien het bij koninklijke boodschap van 23 december 2009 ingediende voorstel van wet houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 20..) (32 271) niet tot wet is verheven en inwerking is getreden op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, wordt de Huisvestingswet als volgt gewijzigd:

A In artikel 1, onderdeel a, wordt «Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie» vervangen door: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

B Artikel 4, derde lid, eerste volzin, komt te luiden: Bij de uitvoering van een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid worden de ingevolge artikel 68 ter zake van de woonruimteverdeling gegeven aanwijzingen in acht genomen.

C In artikel 6, vierde lid, vervalt «Zodanige aanwijzing behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.».

D In artikel 13a vervallen het tweede tot en met vierde lid alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

E In artikel 13b vervallen het tweede tot en met vierde lid alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

F Artikel 13c, tweede lid, komt te luiden: 2. Voor zover dat in het belang van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte noodzakelijk is in verband met uit bovengemeentelijk ruimtelijk beleid voortvloeiende geringe mogelijkheden tot uitbreiding van de woonruimtevoorraad in de gemeente of in een of meer kernen, behorend tot de gemeente, kan de gemeenteraad afwijken van het bepaalde in het eerste lid, onder a, b, d en e.

G In artikel 60b, tweede lid, wordt «Onze Minister van Justitie» vervangen door: Onze Minister voor Immigratie en Asiel.

H De artikelen 60e en 60f vervallen.

I In artikel 60g, eerste lid, wordt «de artikelen 60c, 60e en 60f» vervangen door: artikel 60c.

J In het opschrift van Hoofdstuk V, paragraaf 2, vervalt «en aanwijzingen».

K De artikelen 64, 65 en 66 vervallen.

- L In het opschrift van Hoofdstuk V, paragraaf 3, wordt «Ministeriële aanwijzingen» vervangen door: Ministeriële regels.
- M Artikel 67 vervalt.
- N Artikel 69, eerste volzin, komt te luiden: Alvorens toepassing te geven aan artikel 68, tweede lid, pleegt onze Minister overleg met het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente.
- O Artikel 70 vervalt.
- P Artikel 78 vervalt.

Artikel 1.13

De Woningwet wordt als volgt gewijzigd:

- A Artikel 80 vervalt.
- B Artikel 81, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:
 - 1. Onderdeel b vervalt.
 - 2. Onderdeel c wordt geletterd b.

HOOFDSTUK II MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Artikel 2.1

De Natuurbeschermingswet 1998 wordt als volgt gewijzigd:

- A Artikel 45 vervalt.
- B Artikel 45a vervalt.
- C Artikel 57 wordt als volgt gewijzigd:
 - 1. Het tweede tot en met vierde lid vervallen.
 - 2. Het vijfde lid wordt vernummerd tot het tweede lid.

Artikel 2.2

In artikel 1, vijfde lid, van de Boswet vervallen de tweede tot en met vierde volzin.

Artikel 2.3

De Reconstructiewet concentratiegebieden wordt als volgt gewijzigd:

- A In artikel 3, tweede lid, vervalt «en 17, vierde lid,».
- B Artikel 17 vervalt.
- C In artikel 18, tweede lid, wordt «de artikelen 13 tot en met 17» vervangen door: de artikelen 13 tot en met 16.
- D In artikel 28 vervalt «of 17, zesde lid,».
- E Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:
 - 1. Het tweede lid vervalt.
 - 2. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot het tweede en derde lid.

Artikel 2.4

Artikel 3 van de Wet agrarisch grondverkeer wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In het eerste lid vervalt «Dit besluit heeft Onze goedkeuring.».
- 2. Het tweede lid vervalt.
- 3. Het derde tot en met zesde lid worden vernummerd tot tweede tot en met vijfde lid.

Artikel 2.5

Artikel 2a van de Wet ammoniak en veehouderij wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde en zesde lid vervallen.
2. Het vijfde en zevende lid worden vernummerd tot vierde en vijfde lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt «het eerste tot en met derde en het vijfde lid» vervangen door: het eerste tot en met vierde lid.

Artikel 2.6

Artikel 11 van de Wet inrichting landelijk gebied wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid vervalt «De verordening heeft de goedkeuring van Onze Minister.».
2. In het vierde lid vervalt «, met dien verstande dat ook de op grond van deze overdracht door gedeputeerde staten vastgestelde verordeningen de goedkeuring van Onze Minister behoeven».
3. Het vijfde lid vervalt.

Artikel 2.7

Artikel 20 van de Uitvoeringswet grondkamers wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt «Deze verklaring kan slechts worden afgegeven nadat gedeputeerde staten daartoe hun toestemming hebben gegeven.».
2. In het derde lid vervalt «, onderscheidenlijk binnen drie weken na de ontvangst van de toestemming van gedeputeerde staten. Indien burgemeester en wethouders binnen de gestelde termijn geen beslissing hebben genomen, kan de afgifte van de verklaring worden gevraagd aan gedeputeerde staten, die binnen zes weken nadien beslissen».
3. In het vijfde lid vervalt «, alsmede de datum en het nummer van de door gedeputeerde staten verleende toestemming».

Artikel 2.8

De Pandhuiswet 1910 wordt als volgt gewijzigd:

A In artikel 2 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

B Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de tweede volzin.
2. In het tweede lid vervalt de tweede volzin.

C Artikel 37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid vervalt «onder goedkeuring van gedeputeerde staten».
2. In het tweede lid vervalt »na de goedkeuring van gedeputeerde staten».

HOOFDSTUK III MINISTERIE VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Artikel 3.1

[vervallen]

Artikel 3.2

[vervallen]

Artikel 3.3

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A Artikel 2.14, eerste lid, onder c, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel 4° vervalt.
2. Onderdeel 5° wordt vernummerd tot onderdeel 4°.

B Artikel 2.29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «De inspecteur en een bestuursorgaan» vervangen door «Een bestuursorgaan» en wordt «kunnen» vervangen door: kan.
2. Het tweede lid vervalt.
3. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot tweede en derde lid.

C In artikel 2.31, eerste lid, onder a, vervalt: , of een aanwijzing als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid.

D In artikel 2.33, eerste lid, onder c, vervalt: , of een aanwijzing als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid.

E Artikel 2.34 vervalt.

F Na artikel 5.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.2a

1. Voor zover dit hoofdstuk bij of krachtens een in artikel 5.1 genoemde wet van toepassing is, en een orgaan van een waterschap een bij of krachtens dit hoofdstuk gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel een bij of krachtens dit hoofdstuk gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, zijn de artikelen 121 tot en met 121g van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing.
2. In afwijking van het eerste lid zijn, voor zover § 5.2 bij of krachtens een in artikel 5.1 genoemde wet van toepassing is en een orgaan van een waterschap een bij of krachtens § 5.2 gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel een bij of krachtens § 5.2 gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, zijn de artikelen 124, 124a en 124c tot en met 124i van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.
3. Hoofdstuk XVIII van de Provinciewet is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van door een orgaan van een waterschap bij of krachtens dit hoofdstuk genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen, gericht op enig rechtsgevolg.
4. In afwijking van het derde lid is hoofdstuk XVII van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing ten aanzien van door een orgaan van een waterschap bij of krachtens § 5.2 genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen, gericht op enig rechtsgevolg.

G Artikel 5.7 vervalt.

H Artikel 5.9 vervalt.

I Artikel 5.11 vervalt.

J Artikel 5.20 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden: 1. Een bestuursorgaan dat bij de totstandkoming van de vergunning of ontheffing bevoegd was een verklaring als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, te geven of advies uit te brengen kan een bestuursorgaan dat op grond van dit hoofdstuk bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing, verzoeken een daartoe strekkende beschikking te geven.
2. Het tweede lid vervalt.
3. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

K [vervallen]

L Paragraaf 5.5 vervalt.

M [vervallen]

N Artikel 6.5, eerste lid, komt te luiden: 1. Het beroep tegen een beschikking inzake een verklaring als bedoeld in artikel 2.27 kan door het ten aanzien van de beschikking waarop de verklaring betrekking heeft, bevoegde gezag eerst worden ingesteld nadat die beschikking is bekendgemaakt. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 3.4

In de artikelen 113a, tweede lid, van de Flora- en faunawet, 57a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998, 22 van de Ontgrondingenwet, 95, eerste lid, van de Wet bodembescherming, 148, eerste lid, van de Wet geluidhinder en 90, eerste lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging wordt «5.25» telkens vervangen door: 5.23.

Artikel 3.5

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A Artikel 4.13 vervalt.

B In artikel 4.15a, tweede lid, vervalt «4.13».

C Artikel 4.19, vijfde lid, vervalt.

D Artikel 4.24 vervalt.

Da Artikel 5.23 vervalt.

E Artikel 10.62 vervalt.

F Artikel 17.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt «kunnen» vervangen door «wordt» en vervalt «worden».
2. In het tweede lid wordt «kan worden» vervangen door: wordt.
3. Het derde lid komt te luiden: 3. Het bestuursorgaan, bedoeld in het tweede lid, geeft bij zijn beschikking aan binnen welke termijn de verplichting moet worden uitgevoerd en kan aangeven op welke wijze de verplichting moet worden uitgevoerd.

G Artikel 17.5 vervalt.

H Artikel 17.15, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

4. 1. In de eerste volzin vervalt: gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of.
5. 2. In de laatste volzin wordt «De artikelen 5.24, tweede en derde lid, en 5.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht» vervangen door: De artikelen 121 tot en met 121g van de Provinciewet.

I In artikel 17.5c, zesde lid, wordt «Artikel 17.5» vervangen door: Artikel 17.4.

J Artikel 20.2 wordt als volgt gewijzigd:

- a. Het tweede lid komt te luiden: 2. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een beschikking houdende een certificaat of een accreditatie als bedoeld in artikel 11.2, derde lid, onderdeel b of c.
- b. Het derde en vierde lid vervallen.

Artikel 3.6

De artikelen 13 en 16a van de Interimwet stad-en-milieubenadering vervallen.

Artikel 3.7

Artikel 33 van de Wet bodembescherming wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «, en de inspecteur kunnen» vervangen door: kan.

2. Het tweede lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid, vervallen.

Artikel 3.8

Artikel 121 van de Wet geluidhinder vervalt.

Artikel 3.9

De artikelen 8, 12 en 13 van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden vervallen.

Artikel 3.10

Artikel 3.13, derde lid, van de Waterwet komt te luiden: 3. Wanneer het bestuur van een waterschap een krachtens het eerste lid gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel een krachtens het eerste lid gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, besluit Onze Minister daarin te voorzien ten laste van het waterschap. De artikelen 121, tweede en vierde lid, 121a tot en met 121e en 121g van de Provinciewet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.11

In artikel 7, tweede lid, van de Wet van 9 juli 1900, houdende nadere regeling van den dienst en gebruik van spoorwegen, waarop uitsluitend met beperkte snelheid wordt vervoerd (Stb. 118) vervalt «onder Onze goedkeuring».

Artikel 3.12

In artikel 19, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 vervalt «en aan burgemeester en wethouders».

Artikel 3.13

De Planwet verkeer en vervoer wordt als volgt gewijzigd:

- A Artikel 7 vervalt.
- B In artikel 9 vervallen het eerste en derde lid, alsmede de aanduiding «2.» voor het tweede lid.
- C Artikel 11 vervalt.
- D Artikel 16, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:
 - 1. De onderdelen e en g vervallen.
 - 2. Onderdeel f wordt vervangen door:
- E de artikelen 8 en 10 niet van toepassing zijn.

Artikel 3.14

In artikel 26 van de Wet personenvervoer 2000 vervallen het derde en vierde lid.

Artikel 3.15

De artikelen 17 en 19 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen vervallen.

Artikel 3.16

De Belemmeringenwet Verordeningen wordt ingetrokken.

Artikel 3.17

Artikel 19 van de Wet op de strandvonderij wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt «gedeputeerde staten» vervangen door: de gemeenteraad.
2. In het derde lid wordt «gedeputeerde staten» vervangen door «de gemeenteraad», wordt «hebben» vervangen door «heeft» en vervalt «genoemd College, hetwelk daarvan kennis geeft aan».
3. In het vijfde lid vervalt «na bekomen volmacht van gedeputeerde staten».

Artikel 3.18

De Wet luchtvaart wordt als volgt gewijzigd:

- A Artikel 8.49a vervalt.
- B In artikel 8.55, eerste lid, wordt «Onze Minister van Verkeer en Waterstaat» vervangen door: provinciale staten.
- C De paragrafen 8.3.2.8 en 8.3.3.5 vervallen.
- D In artikel 8.64, zesde lid, wordt «8.49a» vervangen door: 8.49.

Artikel 3.19

Artikel 45 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen vervalt.

HOOFDSTUK IV MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Artikel 4.1

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en andere wetten betreffende gemeentelijke inkomensvoorzieningen (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen) (32 453) bij inwerkingtreding van deze wet tot wet is verheven en in werking is getreden, wordt de Wet sociale werkvoorziening, zoals deze komt te luiden na inwerkingtreding van genoemd voorstel van wet, als volgt gewijzigd:

- A In artikel 9, eerste, derde en vierde lid, wordt «artikel 13, eerste lid» telkens vervangen door: artikel 13.
- B In artikel 13 vervallen het tweede en derde lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

Artikel 4.2

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en andere wetten betreffende gemeentelijke inkomensvoorzieningen (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen) (32 453) bij inwerkingtreding van deze wet nog niet in werking is getreden, wordt die wet bij inwerkingtreding als volgt gewijzigd:

- A In artikel III, onderdeel A, wordt «13, eerste lid» telkens vervangen door: 13.
- B Artikel III, onderdeel C, komt te luiden: C Artikel 13 komt te luiden:

Artikel 13

Het college legt verantwoording af aan Onze Minister over de uitvoering van deze wet op de wijze, bedoeld in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet.

Artikel 4.3

Indien het bij koninklijke boodschap van 24 juli 2010 ingediende voorstel van wet tot afschaffen van specifiek interbestuurlijk toezicht op grond van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en andere wetten betreffende gemeentelijke inkomensvoorzieningen (Wet interbestuurlijk toezicht gemeentelijke inkomens- en werkvoorzieningen) (32 453) bij inwerkingtreding van deze wet nog niet in werking is getreden, vervalt in artikel 13 van de Wet sociale werkvoorziening het derde lid.

Artikel 4.4

De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt als volgt gewijzigd:

- A Artikel 1.67 vervalt.
- B Hoofdstuk 1, afdeling 4, paragraaf 3, vervalt.
- C De artikelen 2.25 en 2.26 vervallen.

HOOFDSTUK V MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Artikel 5.1

In de Wet op het primair onderwijs vervallen de artikelen 169 en 170.

Artikel 5.2

De Archiefwet 1995 wordt als volgt gewijzigd:

- A In artikel 7 vervallen de tweede en derde volzin.
- B De artikelen 33 en 34 vervallen.
- C De artikelen 38 en 39 worden vervangen door:

Artikel 38

Met betrekking tot de uitvoering van deze wet door het dagelijks bestuur zijn de artikelen 124, 124a, 124c tot en met 124i alsmede hoofdstuk XVII van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK VI MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Artikel 6.1

Artikel 10 van de Wet publieke gezondheid komt te luiden:

Artikel 10

Onverminderd artikel 7, eerste, tweede en derde lid, kunnen bij regeling van Onze Minister regels worden gesteld betreffende de door de burgemeester te treffen maatregelen ter bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep B1, B2 of C.

Artikel 6.2

De Wet op de jeugdzorg wordt als volgt gewijzigd:

- A Artikel 17 vervalt.
- Aa In artikel 29 wordt «De artikelen 16 en 17 zijn» vervangen door: Artikel 16 is.

B Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden: 2. Het provinciale beleidskader is in overeenstemming met het landelijk beleidskader.
2. Het zesde lid komt te luiden: 6. Provinciale staten bezien jaarlijks in hoeverre het provinciale beleidskader bijstelling behoeft en zij stellen het in ieder geval bij naar aanleiding van een wijziging van het landelijk beleidskader.
3. Het achtste lid vervalt.
4. Het negende lid wordt vernummerd tot achtste lid.

C Artikel 33 vervalt.

D Aan artikel 34, zesde lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Onze Ministers kunnen het landelijke beleidskader aanpassen zodra daartoe aanleiding bestaat.

E In artikel 47, negende lid, wordt «Onze ministers» vervangen door «gedeputeerde staten» en wordt «artikel 17» vervangen door: artikel 16, eerste of zevende lid.

HOOFDSTUK VII MINISTERIE VAN FINANCIËN

Artikel 7.1

De Wet op het financieel toezicht wordt als volgt gewijzigd:

A In artikel 2:61, tweede lid, wordt «artikel 4:37, eerste en tweede lid» vervangen door: artikel 4:37, eerste lid.

B In artikel 2:76, derde lid, wordt «artikel 4:37, eerste en tweede lid» vervangen door: artikel 4:37, eerste lid.

C In artikel 2:97, tweede lid, wordt «artikel 4:37, eerste en tweede lid» vervangen door: artikel 4:37, eerste lid.

D In artikel 4:2, eerste lid, wordt «artikel 4:37, eerste en tweede lid» vervangen door «artikel 4:37, eerste lid» en vervalt «en goedgekeurd».

E In artikel 4:36 vervalt de tweede volzin.

F Artikel 4:37 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Het derde en vierde lid worden vernummerd tot tweede en derde lid.
3. In het derde lid (nieuw) wordt «het derde lid» vervangen door: het tweede lid.

Artikel 7.2

Artikel 15 van de Wet waardering onroerende zaken vervalt.

HOOFDSTUK VIII MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Artikel 8.1

In artikel 45, achtste lid, van de Politiewet 1993 wordt «De artikelen 32, tweede lid, 33, eerste en derde lid, en 34 van de Archiefwet 1995 (Stb. 276)» vervangen door: Artikel 32, tweede lid, van de Archiefwet 1995 en de artikelen 124, 124a en 124c tot en met 124i van de Gemeentewet.

HOOFDSTUK X SLOTBEPALINGEN

Artikel 10.1

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor artikel 2.1, onderdeel B, en artikel 5.2, onderdeel A, afwijkend kan worden vastgesteld.
2. In afwijking van het eerste lid treedt artikel 1.2, onderdeel J, in werking met ingang van 1 augustus 2014.

Artikel 10.2

Deze wet wordt aangehaald als: Wet revitalisering generiek toezicht.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 24 mei 2012

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J. W. E. Spies

Uitgegeven de vijfde juni 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I. W. Opstelten

BIJLAGE 2

Bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet: lijst met wetten waarbij het Rijk toezicht-houder is op gemeenten.

A. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Ambtenarenwet.
2. Paspoortwet.
3. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.
4. Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.
5. Kieswet.

B. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Wet werk en bijstand.
2. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
3. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
4. Wet werk en inkomen kunstenaars.
5. Wet sociale werkvoorziening.
6. Wet investeren in jongeren.
7. Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

C. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

1. Wet vervoer gevaarlijke stoffen.
2. Havenbeveiligingswet.
3. Wet basisregistraties adressen en gebouwen.
4. Titel 5.2 van de Wet milieubeheer.

D. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Drank- en Horecawet.
2. Wet publieke gezondheid.
3. Wet maatschappelijke ondersteuning.

E. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. Wet op het primair onderwijs.
2. Wet op het voortgezet onderwijs.
3. Wet op de expertisecentra.
4. Wet educatie en beroepsonderwijs.

F. Ministerie van Financiën

1. Wet waardering onroerende zaken

G. Ministerie van Veiligheid en Justitie

1. Wet veiligheidsregio's.

BIJLAGE 3

Doorlopende tekst Wet revitalisering generiek toezicht voor wat betreft Provincie- en Gemeentewet, alsmede de Algemene wet bestuursrecht m.b.t. vernietiging en schorsing.

PROVINCIEWET.

Paragraaf 3. Bijzondere voorzieningen

Artikel 120

1. Wanneer aan een bestuurscommissie bevoegdheden van provinciale staten zijn overgedragen en de commissie een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorzien provinciale staten daarin.
2. Wanneer aan een bestuurscommissie bevoegdheden van gedeputeerde staten zijn overgedragen en de commissie een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorzien gedeputeerde staten daarin.

Artikel 121

1. Wanneer provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen, besluit Onze Minister wie het aangaat daarin namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning te voorzien ten laste van de provincie.
2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voert Onze Minister wie het aangaat het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de gelegenheid hebben alsnog zelf te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat Onze Minister wie het aangaat de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.
3. Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geeft Onze Minister wie het aangaat in het besluit aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn genomen, verricht of tot stand gebracht binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Onze Minister wie het aangaat kan voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning niet binnen die termijn hebben voorzien in hetgeen het besluit van hen vordert, voorziet Onze Minister wie het aangaat verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.
4. Van een besluit tot indeplaatsstelling, alsmede van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit, wordt mededeling gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Een afschrift van het besluit en van het voornemen wordt gezonden aan Onze Minister en provinciale staten.

5. Indien meer dan één van Onze Ministers overwegen ten aanzien van dezelfde provincie in met elkaar samenhangende beslissingen, handelingen of resultaten toepassing te geven aan het eerste lid, kunnen zij hun bevoegdheden op grond van dit artikel aan een van hen overdragen.

Artikel 121a

1. Bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling, beschikt Onze Minister wie het aangaat over de bevoegdheden waarover provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning bij of krachtens deze wet en de andere wet, bedoeld in artikel 121, eerste lid beschikken. In afwijking van artikel 176, eerste lid, vertegenwoordigt Onze Minister wie het aangaat de provincie zonedig in en buiten rechte.
2. Voor zover het provinciebestuur, had hij de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, zelf uitgeoefend, de kosten van de uitvoering in rekening kan brengen bij derden, heeft hij bij die derden verhaal voor de door Onze Minister wie het aangaat ten laste van de provincie gebrachte kosten. Het provinciebestuur kan het bedrag invorderen bij dwangbevel.

Artikel 121b

Onze Minister wie het aangaat kan een besluit tot indeplaatsstelling intrekken, indien provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning voldoende aannemelijk maken dat zij zonder voorbehoud zullen voorzien in hetgeen het besluit van hen vordert.

Artikel 121c

Onze Minister wie het aangaat kan ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het provinciebestuur bij of krachtens andere wet dan deze opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 121d

1. Indien Onze Minister wie het aangaat bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning een besluit neemt, kan voor de toepassing van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar worden gemaakt bij Onze Minister wie het aangaat. Onze Minister wie het aangaat beslist op het bezwaar.
2. Onze Minister wie het aangaat is de verwerende partij inzake een beroep tegen een namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning genomen besluit als bedoeld in het eerste lid.
3. Het provinciebestuur kan geen beroep instellen tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 121e

1. Het provinciebestuur werkt mee met de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Onze Minister wie het aangaat kan ter zake van de uitvoering van het besluit aanwijzingen geven.

Het provinciebestuur stelt op eerste vordering van Onze Minister wie het aangaat de voor de uitvoering van het besluit benodigde provincieambtenaren ter beschikking en verschaft op eerste vordering van Onze Minister wie het aangaat alle informatie die nodig is voor de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.

2. Onze Minister wie het aangaat kan ambtenaren aanwijzen die ten behoeve van de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Het provinciebestuur verschaft de aangewezen ambtenaren desgevraagd de faciliteiten die zij nodig hebben.

Artikel 121f

Wordt gewijzigd n.a.v. advies RvS

Bij Algemene Maatregel van Bestuur, op voordracht van Onze Minister, kunnen regels worden gesteld over de verstrekking van systematische informatie aan Onze Minister wie het aangaat, betreffende de uitvoering door het provinciebestuur van de andere wet, bedoeld in artikel 121, eerste lid. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing.

Artikel 121g

Provinciale staten en gedeputeerde staten kunnen, onderscheidenlijk de commissaris van de Koning kan tegen een tot hen onderscheidenlijk hem gericht besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

(In paragraaf 4 Bestuursdwang vervalt artikel 132).

(In Hoofdstuk X De bevoegdheid van gedeputeerde staten vervalt artikel 173).

(In Hoofdstuk XI De bevoegdheid van de commissaris van de Koning vervalt artikel 181).

Hoofdstuk XVIII Schorsing en Vernietiging komt als volgt te luiden:

Artikel 261.

1. Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het provinciebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.
2. Ten aanzien van de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 266 tot en met 274a alsmede de afdelingen 10.2.2. en 10.2.3. van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

(De artikelen 262 t/m 265 zijn vervallen)

Artikel 266

1. Indien een besluit naar het oordeel van de commissaris van de Koning voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft daarvan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.

2. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de commissaris is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.

Artikel 267

1. Een voordracht tot schorsing wordt gedaan door Onze Minister wie het aangaat.
2. Over de voordracht pleegt Onze Minister wie het aangaat overleg met Onze Minister, tenzij schorsing onverwijld plaats dient te vinden. In de voordracht wordt het achterwege blijven van overleg gemotiveerd.

Artikel 268

In het koninklijk besluit kan voor de duur van de schorsing een voorziening worden getroffen.

(Artikel 269 is vervallen).

Artikel 270

Indien een bekend gemaakt besluit niet is vernietigd binnen de tijd waarvoor het is geschorst, wordt hiervan door het provinciebestuur openbaar kennis gegeven.

Artikel 271

1. De voordracht tot vernietiging wordt gedaan door of mede door Onze Minister.
2. Artikel 17, derde lid, van de Wet op de Raad van State is niet van toepassing.

Artikel 271a

1. In het koninklijk besluit kan een voorziening worden getroffen voor de periode tussen de inwerking-treding en het tijdstip dat het op grond van artikel 274 genomen besluit in werking is getreden.
2. Indien, gelet op het koninklijk besluit, het provinciebestuur bij de toepassing van artikel 274 niet over beleidsvrijheid beschikt, kan het koninklijk besluit bepalen dat het in de plaats treedt van het vernietigde besluit.
3. In het koninklijk besluit kan worden bepaald dat ter zake van het vernietigde besluit geen nieuw besluit wordt genomen.
4. In het koninklijk besluit kan het provinciebestuur een aanwijzing worden gegeven over de uitvoering van het koninklijk besluit. De artikelen 121 tot en met 121g zijn van overeenkomstige toepassing ingeval de aanwijzing niet wordt opgevolgd.
5. Indien het koninklijk besluit betrekking heeft op de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking, kan worden bepaald dat de vernietiging tevens betrekking heeft op besluiten die zijn genomen op grond van of ter uitvoering van het algemeen verbindend voorschrift of het andere besluit van algemene strekking.

Artikel 272

Het koninklijk besluit tot schorsing, opheffing of verlenging van de schorsing of tot vernietiging wordt in het *Staatsblad* geplaatst.

(Artikel 273 is vervallen)

Artikel 274

1. Het provinciebestuur neemt opnieuw een besluit omtrent het onderwerp van het vernietigde besluit, waarbij met het koninklijk besluit wordt rekening gehouden, tenzij in het koninklijk besluit toepassing is gegeven aan artikel 271a, tweede of derde lid.
2. In het koninklijk besluit kan een termijn worden gesteld waarbinnen toepassing wordt gegeven aan het eerste lid. De artikelen 121 tot en met 121g zijn van overeenkomstige toepassing ingeval niet binnen de termijn toepassing is gegeven aan het eerste lid.

Artikel 274a

1. In afwijking van artikel 8:4, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 261, eerste lid, dan wel tegen een vernietigingsbesluit als bedoeld in artikel 83, tweede lid, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. In afwijking van artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen de weigering om de vernietiging van een besluit te bevorderen en tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot vernietiging.

GEMEENTEWET.

Paragraaf 3. Bijzondere voorzieningen.

Artikel 123

1. Wanneer aan een bestuurscommissie of een deelraad bevoegdheden van de raad zijn overgedragen en deze commissie of die deelraad een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorziet de raad daarin.
2. Wanneer aan een bestuurscommissie of het dagelijks bestuur van een deelgemeente bevoegdheden van het college zijn overgedragen en deze commissie of dat dagelijks bestuur een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, voorziet het college daarin.
3. Wanneer aan een bestuurscommissie of de voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente bevoegdheden van de burgemeester zijn overgedragen en die commissie of die voorzitter bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt, voorziet de burgemeester daarin.

Artikel 124

1. Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente.

2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voeren gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen de raad, het college of de burgemeester de gelegenheid heeft alsnog te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kan stellen, zorgen zij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.
3. Indien het besluit tot indeplaatsstelling een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat betreft dat niet tijdig tot stand zal worden gebracht, geven gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning in het besluit tot indeplaatsstelling aan welke beslissingen, handelingen of resultaten moeten zijn uitgevoerd binnen de in het tweede lid bedoelde termijn. Gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kunnen voor verschillende beslissingen, handelingen of resultaten een verschillende termijn stellen. Indien de raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester niet binnen die termijn heeft voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert, voorzien gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning verder in het tot stand brengen van het gevorderde resultaat.
4. Van een besluit tot indeplaatsstelling, alsmede van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit, wordt mededeling gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Een afschrift van het besluit en van het voornemen wordt gezonden aan de raad.

Artikel 124a

1. In overeenstemming met Onze Minister, kan Onze Minister wie het aangaat, indien hij van oordeel is dat toepassing van artikel 124, eerste lid, uit oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gewenst is, gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning verzoeken toepassing te geven aan artikel 124, eerste lid. Een afschrift van het verzoek wordt gezonden aan de raad en provinciale staten. Indien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning niet binnen een door Onze Minister wie het aangaat gestelde termijn toepassing hebben gegeven aan artikel 124, eerste lid, gaat de bevoegdheid van artikel 124, eerste lid, over op Onze Minister wie het aangaat.
2. De artikelen 124, tweede tot en met vierde lid, 124c, 124d, en 124f zijn van overeenkomstige toepassing bij toepassing van artikel 124, eerste lid, door Onze Minister wie het aangaat.

Artikel 124b

1. Ter zake van de in de bijlage bij deze wet opgenomen wetten worden de bevoegdheden die in de artikelen 124, 124c, 124d en artikel 124f aan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning zijn toegekend, in zoverre in afwijking van die artikelen uitgeoefend door Onze Minister wie het aangaat.
2. Voorafgaand aan het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling, informeert Onze Minister wie het aangaat gedeputeerde staten.

Artikel 124c

1. Bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling beschikken gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning over de bevoegdheden waarover de raad, het college of de burgemeester bij of krachtens deze wet of de andere wet, bedoeld in artikel 124, eerste lid, beschikt. In afwijking van artikel 171, eerste lid, vertegenwoordigt de commissaris van de Koning de gemeente zonnodig in en buiten rechte.

2. Voor zover het gemeentebestuur, had hij de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, zelf uitgeoefend, de kosten van de uitvoering in rekening kan brengen bij derden, heeft hij bij die derden verhaal voor de door gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning ten laste van de gemeente gebrachte kosten. Het gemeentebestuur kan het bedrag invorderen bij dwangbevel.

Artikel 124d

Gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, kunnen een besluit tot indeplaatsstelling intrekken, indien de raad, het college of de burgemeester voldoende aannemelijk maakt dat hij zonder voorbehoud zal voorzien in hetgeen het besluit van hem vordert.

Artikel 124e

Gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, kunnen ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het gemeentebestuur bij of krachtens andere wet dan deze opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 124f

1. Indien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning bij de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling namens de raad, het college of de burgemeester een besluit nemen, kan voor de toepassing van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar worden gemaakt bij gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning. Gedeputeerde staten beslissen onderscheidenlijk de commissaris van de Koning beslist op het bezwaar.
2. Gedeputeerde staten zijn onderscheidenlijk de commissaris van de Koning is de verwerende partij inzake een beroep tegen een namens de raad, het college of de burgemeester genomen besluit als bedoeld in het eerste lid.
3. Het gemeentebestuur kan geen beroep instellen tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 124g

1. Het gemeentebestuur werkt mee met de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. Gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat kunnen ter zake van de uitvoering van het besluit aanwijzingen geven. Het gemeentebestuur stelt op eerste vordering van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, de voor de uitvoering van het besluit benodigde gemeenteambtenaren ter beschikking en verschaft op eerste vordering van gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, alle informatie die nodig is voor de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling.
2. Gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat kunnen ambtenaren aanwijzen die ten behoeve van de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Het gemeentebestuur verschaft de aangewezen ambtenaren desgevraagd de faciliteiten die zij nodig hebben.

Artikel 124h

Wordt gewijzigd n.a.v. advies RvS

Bij Algemene Maatregel van Bestuur, op voordracht van Onze Minister, kunnen regels worden gesteld over de verstrekking van systematische informatie aan het provinciebestuur of, in het geval artikel 124b, eerste lid, van toepassing is, Onze Minister wie het aangaat, betreffende de uitvoering door het gemeentebestuur van de andere wet, bedoeld in artikel 124, eerste lid. Bij ministeriële regeling of bij provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing.

Artikel 124i

1. De raad, het college onderscheidenlijk de burgemeester kan tegen een tot hem gericht besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. Gedeputeerde staten kunnen onderscheidenlijk de commissaris van de Koning kan tegen een tot hen onderscheidenlijk hem gericht verzoek als bedoeld in artikel 124a, eerste lid, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

(In paragraaf 4 Bestuursdwang vervalt artikel 135).

Hoofdstuk XVII Schorsing en vernietiging.

Artikel 268

1. Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.
2. Ten aanzien van de vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de artikelen 273 tot en met 281a alsmede de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

(De artikelen 269 t/m 272 zijn vervallen).

Artikel 273

1. Indien een besluit naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.
2. Gedeputeerde staten zenden de stukken, vergezeld van hun advies, binnen een week na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester toe aan Onze Minister wie het aangaat.
3. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen, dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van de burgemeester is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.

Artikel 273a

1. Indien een besluit van de raad of het college naar het oordeel van gedeputeerde staten of indien een besluit van de burgemeester naar het oordeel van de commissaris van de Koning voor vernietiging in aanmerking komt, doen zij daarvan binnen tien dagen nadat het te hunner kennis is gekomen, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Zij geven hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast en aan de geadresseerde van het besluit.
2. Het besluit ten aanzien waarvan het eerste lid toepassing heeft gevonden, wordt niet of niet verder uitgevoerd, voordat van Onze Minister wie het aangaat de mededeling is ontvangen, dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Indien het besluit niet binnen vier weken na de dagtekening van de mededeling van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning is geschorst of vernietigd, wordt het uitgevoerd.
3. In geval de bevoegdheid tot het nemen van een besluit aan de raad, het college of de burgemeester is verleend bij andere wet dan deze en het besluit in aanmerking komt voor vernietiging wegens strijd met het recht, kunnen gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning mededeling doen dat zij overwegen toepassing te geven aan het eerste lid. De mededeling wordt gedaan aan het orgaan dat het besluit heeft genomen, het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast en de geadresseerde van het besluit. Nadat gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning, mededeling hebben gedaan, wordt het besluit niet of niet verder uitgevoerd. Indien niet binnen tien dagen toepassing is gegeven aan het eerste lid, dan wel indien gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning mededelen dat geen toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, wordt het besluit uitgevoerd.

Artikel 274

1. Een voordracht tot schorsing wordt gedaan door Onze Minister wie het aangaat.
2. Over de voordracht pleegt Onze Minister wie het aangaat overleg met Onze Minister, tenzij schorsing onverwijld plaats dient te vinden. In de voordracht wordt het achterwege blijven van overleg gemotiveerd.

Artikel 275

In het koninklijk besluit kan voor de duur van de schorsing een voorziening worden getroffen.

(Artikel 276 is vervallen).

Artikel 277

Indien een bekend gemaakt besluit niet is vernietigd binnen de tijd waarvoor het is geschorst, wordt hiervan door het gemeentebestuur openbaar kennis gegeven.

Artikel 278

1. De voordracht tot vernietiging wordt gedaan door of mede door Onze Minister.
2. Artikel 17, derde lid, van de Wet op de Raad van State is niet van toepassing.

Artikel 278a

1. In het koninklijk besluit kan een voorziening worden getroffen voor de periode tussen de inwerkingtreding en het tijdstip dat het op grond van artikel 281 genomen besluit in werking is getreden.
2. Indien, gelet op het koninklijk besluit, het gemeentebestuur bij de toepassing van artikel 281 niet over beleidsvrijheid beschikt, kan het koninklijk besluit bepalen dat het in de plaats treedt van het vernietigde besluit.
3. In het koninklijk besluit kan worden bepaald dat ter zake van het vernietigde besluit geen nieuw besluit wordt genomen.
4. In het koninklijk besluit kan het gemeentebestuur een aanwijzing worden gegeven over de uitvoering van het koninklijk besluit. De artikelen 124 tot en met 124i zijn van overeenkomstige toepassing ingeval de aanwijzing niet wordt opgevolgd.
5. Indien het koninklijk besluit betrekking heeft op de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking, kan worden bepaald dat de vernietiging tevens betrekking heeft op besluiten die zijn genomen op grond van of ter uitvoering van het algemeen verbindend voorschrift of het andere besluit van algemene strekking.

Artikel 279

Het koninklijk besluit tot schorsing, opheffing of verlenging van de schorsing of tot vernietiging wordt in het *Staatsblad* geplaatst.

(Artikel 280 is vervallen).

Artikel 281

1. Het gemeentebestuur neemt opnieuw een besluit omtrent het onderwerp van het vernietigde besluit, waarbij met het koninklijk besluit wordt rekening gehouden, tenzij in het koninklijk besluit toepassing is gegeven aan artikel 278a, tweede of derde lid.
2. In het koninklijk besluit kan een termijn worden gesteld waarbinnen toepassing wordt gegeven aan het eerste lid. De artikelen 124 tot en met 124i zijn van overeenkomstige toepassing ingeval niet binnen de termijn toepassing is gegeven aan het eerste lid.

Artikel 281a

1. In afwijking van artikel 8:4, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 268, eerste lid, dan wel tegen een vernietigingsbesluit als bedoeld in de artikelen 85, tweede lid, en 87a, eerste lid, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.
2. In afwijking van artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen de weigering om de vernietiging te bevorderen en tegen het niet tijdig nemen van een besluit tot vernietiging.

Toevoeging bijlage:

Bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Ambtenarenwet
2. Paspoortwet
3. Wet algemene bepalingen burgerservicenummer
4. Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
5. Kieswet

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Wet werk en bijstand
2. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
3. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
4. Wet werk en inkomen kunstenaars
5. Wet sociale werkvoorziening
6. Wet investeren in jongeren
7. Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

1. Wet vervoer gevaarlijke stoffen
2. Havenbeveiligingswet
3. Wet basisregistraties adressen en gebouwen
4. Titel 5.2 van de wet milieubeheer

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Drank- en Horecawet
2. Wet publieke gezondheid
3. Wet maatschappelijke ondersteuning

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. Wet op het primair onderwijs
2. Wet op het voortgezet onderwijs
3. Wet op de expertisecentra
4. Wet educatie en beroepsonderwijs

Ministerie van Financiën

1. Wet waardering onroerende zaken

Ministerie van Veiligheid en Justitie

1. Wet veiligheidsregio's

ALGEMENE WET BESTUURSRECHT

voor zover betrekking hebbend op schorsing en vernietiging.

Afdeling 10.2.2. Vernietiging

Artikel 10:33

Deze afdeling is van toepassing indien een bestuursorgaan bevoegd is buiten administratief beroep een besluit van een ander bestuursorgaan te vernietigen.

Artikel 10:34

De vernietigingsbevoegdheid kan slechts worden verleend bij de wet.

Artikel 10:35

Vernietiging kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 10:36

Een besluit kan alleen dan gedeeltelijk worden vernietigd, indien gedeeltelijke instandhouding strookt met aard en inhoud van het besluit.

Artikel 10:37

Een besluit waarover de rechter uitspraak heeft gedaan of waarbij een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de rechter wordt uitgevoerd, kan niet worden vernietigd op rechtsgronden welke in strijd zijn met die waarop de uitspraak steunt of mede steunt.

Artikel 10:38

1. Een besluit dat nog goedkeuring behoeft, kan niet worden vernietigd.
2. Een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is, kan niet worden vernietigd.

Artikel 10:39

1. Een besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling kan niet worden vernietigd, indien dertien weken zijn verstreken nadat het is bekendgemaakt.
2. Indien binnen de termijn genoemd in het eerste lid overeenkomstig artikel 10:43 schorsing heeft plaatsgevonden, blijft vernietiging binnen de duur van de schorsing mogelijk.
3. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid aan goedkeuring is onderworpen, vangt de in het eerste lid genoemde termijn aan nadat het goedkeuringsbesluit is bekendgemaakt. Op het goedkeuringsbesluit zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing.
4. Dit artikel is niet van toepassing indien vernietiging geschiedt wegens strijd met de bij of krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie of het Verdrag betreffende de Europese Unie op Nederland rustende verplichtingen.

Artikel 10:40

Een besluit dat overeenkomstig artikel 10:43 is geschorst, kan, nadat de schorsing is geëindigd, niet meer worden vernietigd.

Artikel 10:41

1. Vernietiging vindt niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden.
2. De motivering van het vernietigingsbesluit verwijst naar hetgeen in het overleg aan de orde is gekomen.

Artikel 10:42

1. Vernietiging van een besluit strekt zich uit tot alle rechtsgevolgen waarop het was gericht.
2. In het vernietigingsbesluit kan worden bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel of ten dele in stand blijven.
3. Indien een besluit tot het aangaan van een overeenkomst wordt vernietigd, wordt de overeenkomst, zo zij reeds is aangegaan en voor zover bij het vernietigingsbesluit niet anders is bepaald, niet of niet verder uitgevoerd, onverminderd het recht van de wederpartij op schadevergoeding.

Afdeling 10.2.3. Schorsing**Artikel 10:43**

Hangende het onderzoek of er reden is tot vernietiging over te gaan, kan een besluit door het tot vernietiging bevoegde bestuursorgaan worden geschorst.

Artikel 10:44

1. Het besluit tot schorsing bepaalt de duur hiervan.
2. De schorsing van een besluit kan eenmaal worden verlengd.
3. De schorsing kan ook na verlenging niet langer duren dan een jaar.
4. Indien bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld tegen het geschorste besluit, duurt de schorsing evenwel voort tot dertien weken nadat op het bezwaar of beroep onherroepelijk is beslist.
5. De schorsing kan worden opgeheven.

Artikel 10:45

Op het besluit inzake schorsing zijn de artikelen 10:36, 10:37, 10:38, eerste lid, 10:39, eerste en derde lid, en 10:42, derde lid, van overeenkomstige toepassing.

BIJLAGE 4

Beleidskader Schorsing en Vernietiging

1. Inleiding

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies hebben een door de Grondwet gewaarborgde eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Het zijn zelfstandige bestuurslagen met een eigen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een eigen belastinggebied en een eigen regelgevende bevoegdheid. Er bestaat dus ook geen wettelijke hiërarchie tussen de verschillende bestuurslagen. Zij zijn gelijkwaardig aan elkaar.

Uitgangspunt is dat overheidstaken worden uitgevoerd door de bestuurslaag die daarvoor het best is toegerust. Daarbij geldt als uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Decentralisatie veronderstelt de bereidheid om –binnen de grenzen van de wet– differentiatie in beleid te accepteren. Er moet vertrouwen zijn in de kwaliteit van de taakbehartiging door gemeenten en provincies. Daarbij is wel van belang dat de overheden niet los van elkaar staan. De gemeenten, de provincies en het rijk maken onderdeel uit van dezelfde eenheidsstaat. Om de eenheid in de behartiging van taken die decentrale overheden uitvoeren te bewaken, kent het bestuurlijk bestel diverse mogelijkheden tot verticale invloeduitoefening. Interbestuurlijk toezicht is er daar één van. De Gemeentewet en de Provinciewet (de organieke wetgeving) bevatten de generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht, vernietiging en indeplaatsstelling. Wanneer decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kan de Kroon deze schorsen of vernietigen. Wanneer decentrale overheden juist nalaten besluiten te nemen en geen uitvoering geven aan verplichtingen die op hen rusten (taakverwaarlozing), kunnen het Rijk, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin alsnog in de uitvoering van verplichtingen voorzien (indeplaatsstelling). Indeplaatsstelling en vernietiging zijn generieke instrumenten omdat zij een algemeen bereik hebben en zich niet beperken tot een bepaald beleidsterrein of een bijzondere wet. Specifieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht beperken zich wel tot een bepaald beleidsterrein in een bijzondere wet. Daarbij gaat het om bevoegdheden die andere overheden in concrete gevallen de mogelijkheid bieden een gemeentelijk of provinciaal besluit te blokkeren, uit te lokken of bij te sturen. Deze bevoegdheden kunnen allerlei vormen aannemen, zoals de verklaring van geen bezwaar, de toestemming, de goedkeuring, de oplegging en de aanwijzing.

In overeenstemming met het advies van de commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (hierna: de commissie Oosting) is het stelsel van interbestuurlijk toezicht ingrijpend gewijzigd. Uitgangspunt in het herziene stelsel is dat in beginsel kan worden volstaan met de generieke toezichtsinstrumenten. Voor specifiek toezicht is nog slechts plaats als er een legitiem motief is om in aanvulling op de generieke instrumenten nog specifieke instrumenten te hanteren. Dit motief is met name aanwezig bij inpassing van functioneel bestuur (de waterschappen) en bij “uitvoeringsvervlechting” (de veiligheidsregio’s). De herziening heeft geleid tot de Wet revitalisering generiek toezicht. Met deze wet zijn de generieke toezichtsinstrumenten aangepast en zijn de specifieke toezichtsinstrumenten grotendeels afgeschaft.

Met het afschaffen van het specifieke toezicht neemt de betekenis van het generieke instrumentarium toe. In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting heeft het kabinet gesteld dat in het beleids-

kader, waarin het toetsingkader wordt gegeven waarbinnen de Kroon gebruik kan maken van de bevoegdheid een besluit te schorsen of te vernietigen, ook tot uitdrukking moet komen dat de nadruk nu op het generieke toezicht ligt: “Het geldende beleidskader is echter vooral toegespitst op de aanvullende rol van het generieke instrumentarium en dus moet ook in het beleidskader de overgang «van specifiek naar generiek» worden gemaakt. Het is hierbij van belang in het beleidskader expliciet te bevestigen dat het gebruik van schorsing en vernietiging gepast wordt geacht in de bestuurlijke verhoudingen¹⁹.” Om die reden is het beleidskader herzien. In dit herziene beleidskader komen de volgende onderwerpen aan de orde.

In paragraaf 2 wordt nader op het gewijzigde wettelijke kader en de functie van vernietiging in het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht ingegaan. In paragraaf 3 komt de verhouding met bestuursrechtelijke rechtsbescherming aan de orde. In paragraaf 4 staan de vernietigingsgronden «strijd met het recht» en «strijd met het algemeen belang» centraal. In paragraaf 5 wordt tot slot aandacht besteed aan de wijze waarop in de praktijk met de bevoegdheid wordt omgegaan. Het beleidskader spontane vernietiging uit 2006 komt met dit beleidskader te vervallen.

2. Kader en functie van het instrument schorsing en vernietiging

2.1. Wettelijk kader

Het instrument vernietiging vindt zijn basis in de Grondwet. In artikel 132, vierde lid, van de Grondwet is bepaald dat de Kroon een besluit van een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan kan vernietigen indien het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Het artikel is uitgewerkt in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb).

Met de Wet revitalisering generiek toezicht zijn de bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet gewijzigd. Met deze wijzigingen is echter met name het wettelijk kader van het instrument indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing aangescherpt. De wijzigingen in het wettelijk kader van het instrument vernietiging beperken zich tot drie praktische aanpassingen die ervoor moeten zorgen dat de besluitvorming in een procedure kan worden versneld:

- De Kroon krijgt de bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien indien er geen beleidsvrijheid bestaat voor het bestuursorgaan van de betrokken provincie of gemeente. In dat geval hoeft het bestuursorgaan geen nieuw besluit te nemen.
- De Kroon kan bij het schorsings- of vernietigingsbesluit een voorlopige voorziening treffen, die het geschorste of vernietigde besluit vervangt. Deze voorlopige voorziening geldt dan gedurende de schorsing of zolang het bestuursorgaan na vernietiging niet zelf een nieuw besluit heeft genomen. Een dergelijke voorziening is aangewezen, ingeval een besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst of vernietigd en de schorsing of vernietiging van het gehele besluit onwenselijke gevolgen heeft.
- De Kroon kan bij het vernietigingsbesluit tot slot een aanwijzing geven die opgevolgd moet worden door het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen. Indien het bestuursorgaan aan de aanwijzing geen gevolg geeft, voorziet het bestuursorgaan dat met interbestuurlijk toezicht is belast zelf in het gevraagde besluit.

¹⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VII, nr. 61

Met de Wet revitalisering generiek toezicht zijn de gronden voor vernietiging niet gewijzigd. Een besluit kan nog altijd alleen worden vernietigd indien het in strijd is met het recht of het algemeen belang. Binnen het herziene toezichtsstelsel komt het generieke instrumentarium echter wel eerder aan de orde dan nu het geval is. Vernietiging heeft dus een andere positie gekregen.

2.2. Beleidskader

Door het kabinet is aangegeven hoe het instrument vernietiging in de praktijk wordt vormgegeven en toegepast. Aanvankelijk was dit neergelegd in de notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging uit 1992²⁰. Sinds 2006 is het opgenomen in het beleidskader spontane vernietiging²¹. In zowel de notitie uit 1992 als het beleidskader uit 2006 werd benadrukt dat vernietiging het sluitstuk van het stelsel van interbestuurlijk toezicht vormt. De bevoegdheid werd als ultimum remedium beschouwd en er werd bijzonder terughoudend mee omgegaan. In de notitie uit 1992 werd gesteld dat strijd met het recht of met het algemeen belang op zichzelf niet voldoende is. Daarbovenop diende een bestuurlijke beoordeling plaats te vinden. De inbreuk op de rechtsorde moest zodanig zijn dat een dwingend openbaar belang met vernietiging was gediend. In het beleidskader uit 2006 werd dit nader ingevuld en werd gesteld dat vernietiging alleen aan de orde is als het besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang én het besluit inbreuk maakt op de constitutionele bevoegdheidsverdeling.

Aan de toepassing van het instrument vernietiging werd in het beleidskader uit 2006 dus een aanvullende voorwaarde verbonden, zonder dat de Grondwet daartoe noopte. Deze voorwaarde komt met onderhavig beleidskader te vervallen. Overweging is dat van de bevoegdheid tot vernietiging eerder gebruik moet kunnen worden gemaakt. Elk besluit dat in strijd met het recht of het algemeen belang is genomen, kan in beginsel worden vernietigd. Dit betekent echter niet er ook onder alle omstandigheden van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Vernietiging is een discretionaire bevoegdheid. De Kroon dient steeds aan de hand van alle omstandigheden van het geval een zorgvuldige afweging te maken van alle bij het besluit betrokken belangen. Daarbij staat proportionaliteit centraal. Een besluit moet alleen worden vernietigd als dit proportioneel is ten opzichte van het doel. Niet iedere strijd met het recht en het algemeen belang is van een zodanig gewicht dat vernietiging gerechtvaardigd is. In paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan.

Het kabinet is van oordeel dat aan de toepassing van de interbestuurlijke toezichtsinstrumenten een bestuurlijk traject vooraf dient te gaan. Dit komt de transparantie ten goede en biedt het gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan de gelegenheid het besluit te heroverwegen. Het traject is voor wat betreft de indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing in de toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht beschreven als een interventieladder. In paragraaf 5 wordt nader op het bestuurlijk traject bij vernietiging ingegaan. Daarbij wordt uiteengezet welke stappen er voorafgaand aan de vernietiging worden gezet. Met dit traject en de invulling van de vernietigingsgronden «strijd met het recht» en «strijd met het algemeen belang» zoals die in paragraaf 4 wordt gegeven, krijgt de beschreven inzet van het instrument vernietiging in het beleidskader ook een preventieve en proactieve werking. Het is voor een ieder duidelijk wanneer en op welke wijze het instrument kan worden ingezet.

²⁰ Kamerstukken II, 1991/92, 21 427, nr. 21

²¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VII, nr. 75

3. Verhouding tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Uitgangspunt blijft ook in het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht dat vernietiging niet als een alternatieve vorm van rechtsbescherming mag worden gebruikt. De gronden voor vernietiging blijven strijd met het recht of het algemeen belang. Particuliere belangen spelen daarbij in beginsel geen rol. De Kroon dient niet in de bevoegdheid van de bestuursrechter te treden. Om die reden staat in artikel 10:38, tweede lid, van de Awb dat een genomen besluit niet kan worden vernietigd als het nog vatbaar is voor bezwaar of beroep. Een besluit kan in een dergelijk geval wel worden geschorst²². In artikel 10:37, Awb is geregeld dat indien een rechter over een besluit een uitspraak heeft gedaan, dat besluit niet kan worden vernietigd op gronden die in strijd zijn met de uitspraak van de rechter. In dat kader is van belang dat ook burgers aangeven dat zij van oordeel zijn dat een besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. De Kroon wordt dan verzocht het bestreden besluit te vernietigen. Dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorop staat brengt in die gevallen met zich mee dat een verzoek om vernietiging burgers niet de mogelijkheid moet bieden de termijnen voor bezwaar en beroep te omzeilen of het begrip belanghebbende op te rekken.

Op grond van artikel 6:7 Awb kan binnen zes weken tegen een besluit bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld. Vernietiging is in de regel echter niet aan een termijn gebonden²³. Er is geen termijn waarbinnen een verzoek moet worden ingediend. Denkbaar is dus dat een burger een verzoek om vernietiging indient als een alternatieve vorm van rechtsbescherming. Om te voorkomen dat vernietiging gaat dienen als een “bypass” voor de bestuursrechtelijke procedure wordt een dergelijk verzoek in beginsel niet gehonoreerd als de termijnen voor bezwaar en beroep verstreken zijn. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin een burger een verzoek om vernietiging indient terwijl hij niet als belanghebbende in de zin van de Awb kan worden aangemerkt. Op grond van de Awb kan alleen tegen een besluit bezwaar worden gemaakt of beroep worden ingesteld als de betrokkene een belanghebbende is in de zin van de Awb. Voor het indienen van een verzoek om vernietiging geldt dit vereiste niet. Iedere burger kan de Kroon vragen een bepaald besluit te vernietigen, ook als het besluit hem niet rechtstreeks in zijn belangen raakt. Ook hier moet voorkomen worden dat een verzoek om vernietiging wordt ingediend als een alternatieve vorm van rechtsbescherming. Bij een verzoek om vernietiging moeten geen particuliere belangen centraal worden gesteld die in bezwaar en beroep niet aan de orde kunnen komen. Ook in die gevallen wordt een verzoek om vernietiging dus in beginsel niet gehonoreerd.

Opmerking verdient echter dat het ook in de hierboven beschreven situaties aan de Kroon is om een zorgvuldige belangenafweging te maken. Denkbaar is dat er bijzondere situaties zijn waarin er, ondanks het voorop stellen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, toch aanleiding is om tot vernietiging over te gaan²⁴. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een beroep op de rechter en daardoor rechtsbescherming uitblijft of het een overwegend bestuurlijk belangenconflict betreft. Het spreekt voor zich dat als dan tot vernietiging wordt overgegaan, dit goed moet worden gemotiveerd. Aangegeven moet worden waarom in dat geval tot vernietiging is besloten en wordt afgeweken van het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorop staat.

²² Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 november 2002, Gst. 2003, 7178, nr. 12.

²³ Behoudens bij besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen (zie artikel 10:39 Awb)

²⁴ De voorzieningenrechter van de Rechtbank in 's-Gravenhage heeft bevestigd dat uit het wettelijk stelsel voort vloeit dat schorsing kan worden gebruikt naast een (mogelijke) bestuursrechtelijke procedure (uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank in 's-Gravenhage van 23 december 2005, Gst. 2006, 57)

4. Toetsingskader vernietiging in herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht

4.1. *Strijd met het recht*

Onder «strijd met het recht» wordt strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen verstaan. Bij strijd met de wet moet niet alleen worden gedacht aan strijd met de Grondwet, strijd met wetten in formele zin en lagere regelgeving, maar ook aan strijd met regels die krachtens de Grondwet een hogere status hebben, zoals het recht van de Europese Unie en een ieder verbindende verdragsbepalingen.

De herziening van het interbestuurlijk toezicht en de verandering van de positie van het instrument vernietiging die daaruit voortvloeit, impliceert dat het instrument –in de bewoordingen van de commissie Oosting– uit de taboesfeer wordt gehaald en als een passend instrument in de bestuurlijke verhoudingen moet worden beschouwd. Dat betekent dat de toepassing van het instrument door het vervallen van specifieke toezichtsvormen eerder in beeld komt, maar niet noodzakelijkerwijs dat het vaker wordt toegepast. De gronden voor vernietiging zijn immers niet veranderd. Bovendien zal niet elke strijd met het recht tot vernietiging aanleiding geven. De inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies moet proportioneel zijn ten opzichte van het belang dat met vernietiging wordt gediend. Het blijft een bestuurlijk middel.

Van geval tot geval zal worden beoordeeld of toepassing van het instrument vernietiging proportioneel is.

Vernietiging komt eerder in beeld indien het besluit niet louter de lokale belangen betreft. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven van besluiten waarbij daarvan sprake is. Het gaat om besluiten die in het verleden door de Kroon zijn vernietigd. In een aantal gevallen betreft dit besluiten die zijn vernietigd toen de notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging uit 1992 of het beleidskader spontane vernietiging uit 2006 van kracht was. Desalniettemin zijn deze voorbeelden ook binnen dit nieuwe beleidskader van belang. Met de voorbeelden wordt duidelijk gemaakt waaraan bij bovenlokale belangen moet worden gedacht. Ook op grond van het nieuwe beleidskader zouden de genoemde besluiten voor vernietiging in aanmerking komen.

Van bovenlokale belangen is in elk geval sprake indien een besluit in strijd is met de Grondwet. Een voorbeeld is het besluit van een aantal gemeenten om het vloekverbod in te voeren²⁵. Vloeken werd in de algemene plaatselijke verordeningen van die gemeenten als overtreding strafbaar gesteld met een boete van de eerste categorie. De Kroon oordeelde dat vloeken onder de vrijheid van meningsuiting van artikel 7 Grondwet valt en dat alleen de wetgever bevoegd is beperkingen aan dit recht te stellen. De bepalingen uit de algemene plaatselijke verordeningen werden dus in strijd geacht met de Grondwet. De bestreden bepalingen werden vernietigd.

Een voorbeeld van een besluit waarbij de Grondwet niet in het geding was, maar de kwestie wel aan bovenlokale belangen raakte, is het besluit van gemeente Heumen²⁶. In dat geval had de gemeenteraad besloten de prijzen van de bouw kavels in een bepaalde wijk te verlagen. Het voorstel daartoe was met de kleinst mogelijke meerderheid aangenomen. De stemverhouding bedroeg negen stemmen voor en acht stemmen tegen. Eén van de leden van de gemeenteraad, die voor het voorstel had gestemd, stond echter op de lijst van gegadigden voor een bouw kavel in de wijk.

²⁵ Koninklijke besluiten van 5 juni 1986, Stb. 1986, nrs. 337-342 (vloekverboden)

²⁶ Koninklijk besluit van 12 augustus 2003, Stb. 2003, nr. 332

Het raadslid had dus een direct persoonlijk belang bij de besluitvorming. Geoordeeld werd dat dit in strijd was met artikel 28 van de Gemeentewet. In dat artikel is bepaald dat een raadslid niet mag deelnemen aan een stemming die hem aangaat. Dit om de zuiverheid in de besluitvorming te bevorderen. Het besluit werd dus vernietigd. Een ander voorbeeld van een kwestie waarin bovenlokale belangen in het geding waren, is het besluit inzake de verordening op de rekenkamerfunctie van de gemeente Lelystad.²⁷ In dat geval had de gemeente in een verordening geregeld dat de gemeenteraad het onderzoeksprogramma van de rekenkamer diende vast te stellen en dat de raad met aanvullende onderzoeken moest instemmen. Bij het instellen van de gemeentelijke rekenkamer heeft de wetgever het echter van belang geacht dat de onafhankelijkheid van de rekenkamer ten opzichte van de gemeenteraad is gewaarborgd. Dit omdat een rekenkamer ook bepaalde beslissingen van de gemeenteraad, dan wel het ontbreken daarvan, tot voorwerp van onderzoek moet kunnen maken. Het werd dan ook onwenselijk geacht dat de gemeenteraad over de onderzoeken van de rekenkamer beslist. Het besluit van de gemeente Lelystad is wegens strijd met artikel 182 van de Gemeentewet vernietigd. Tot slot nog een voorbeeld waarbij een door de gemeente Valkenswaard verleende bouwvergunning werd vernietigd.²⁸ In dat geval had de gemeente een vergunning verleend voor de bouw van een woonhuis en een overdekt zwembad op een perceel binnen de Groene Hoofdstructuur. Deze vergunning was echter in strijd met het bestemmingsplan verleend. Bovendien was bij het verlenen van de vergunning niet de juiste procedure gevolgd. Hiermee doorkruiste de gemeente het beleid van de provincie en het Rijk dat juist was opgesteld om de Groene Hoofdstructuur te beschermen. Het besluit van de gemeente Valkenswaard is vernietigd wegens strijd met de Wet ruimtelijke ordening en het betreffende bestemmingsplan.

In deze gevallen waren de besluiten in strijd met het recht. Daarnaast raakten de besluiten echter ook aan bovenlokale belangen. Bij het besluit van de gemeente Heumen was de integriteit van het openbaar bestuur in het geding, bij het besluit van de gemeente Lelystad ging het om het belang van de verdeling van bevoegdheden en de controle-instrumenten binnen het gemeentebestuur en bij de gemeente Valkenswaard ging het om de doorkruising van het beleid van het Rijk en de provincie om de Groene Hoofdstructuur te beschermen. Onder die omstandigheden is, ook op grond van dit nieuwe beleidskader, aanleiding tot vernietiging over te gaan. De vernietiging is dan proportioneel ten opzichte van het doel.

4.2. *Strijd met het algemeen belang*

In de notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging uit 1992 werd opgemerkt dat aan schorsing en vernietiging wegens strijd met het algemeen belang overwegende bezwaren kleven. “Het verdraagt zich slecht met het gegeven dat ook bij lagere overheden beslissingen via democratische besluitvorming tot stand komen en dat deze overheden in voldoende mate vrije beleidsruimte moet worden geboden²⁹.” Gesteld werd dan ook dat De Kroon uiterst terughoudend moet zijn en niet op grond van het algemeen belang moet ingrijpen als er niet tevens sprake is van strijd met het recht. In het beleidskader spontane vernietiging uit 2006 werd opgemerkt dat toepassing van de vernietigingsgrond «strijd met het algemeen belang» nagenoeg altijd gepaard gaat met toepassing van de vernietigingsgrond «strijd met het recht». Benadrukt werd dat uitgangspunt is dat de Kroon terughoudender optreedt wanneer er enkel sprake is van strijd met het algemeen belang. In het onderhavige beleidskader blijft dit uitgangspunt overeind.

²⁷ Koninklijk besluit van 10 mei 2005, Stb. 2005, nr. 270

²⁸ Koninklijk besluit van 12 juni 2001, Stb. 2001, nr. 289 (Valkenswaard)

²⁹ Kamerstukken II, 1991/92, 21 427, nr. 21, pagina 6.

De Kroon stelt zich terughoudend op bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang. Er wordt niet lichtvaardig ingegrepen op de constitutioneel verankerde vrijheid van gemeenten en provincies om de belangen te dienen die aan hen zijn toevertrouwd.

In dat kader is van belang dat de betekenis van het criterium «strijd met het algemeen belang» beperkt is. Sinds 1983 spreekt de Grondwet van strijd met het recht en niet langer van strijd met de wet. Daarmee is het totale toepassingsbereik van de vernietigingsgronden niet beperkt, maar is de ruimte voor de toepassing van het criterium «strijd met het algemeen belang» wel kleiner geworden. Het ziet nu alleen nog op die gevallen waarin beleidsmatige argumenten aan de orde zijn. In de memorie van toelichting bij de Grondwetswijziging werd over de invulling van het criterium strijd met het algemeen belang het volgende opgemerkt: “[...] dat bij de beoordeling of een besluit al dan niet in strijd met het algemeen belang is genomen, afweging van alle relevante belangen plaatsvindt, zoals - onveranderd - van het financieel belang, van het belang van de ruimtelijke ordening, van het cultureel belang, enz. In de wet dient niet aan een bepaald belang prioriteit te kunnen worden gegeven door strijd met dat belang als vernietigingsgrond op te nemen³⁰.” Uit de passage blijkt dat het aan de Kroon is om aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval een belangenafweging te maken. Of een besluit in strijd is met het algemeen belang is dus sterk casuïstisch. Dit brengt met zich dat als een besluit wegens strijd met het algemeen belang wordt vernietigd, er ook een zware motiveringsplicht op de Kroon rust. Aangegeven moet worden wat de aard van het algemene belang is en waarom het algemeen belang in dat specifieke geval uitgaat boven de belangen die een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan met zijn besluit beoogt te dienen. Hieronder zijn een aantal voorbeelden opgenomen van besluiten die wegens strijd met het algemeen belang zijn vernietigd. Ook hier geldt dat dit voorbeelden zijn uit het verleden. Onder andere betreft het een besluit dat is vernietigd toen de notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging uit 1992 van kracht was. Desalniettemin zijn deze voorbeelden ook binnen dit nieuwe beleidskader van belang. Uit de voorbeelden blijkt wanneer het algemeen belang uitgaat boven de belangen die een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan met zijn besluit beoogt te dienen.

Een voorbeeld van een besluit dat werd vernietigd wegens strijd met het algemeen belang is het besluit van de gemeente Driebergen-Rijsenburg³¹. In die zaak had het college besloten een algemene inkomensgrens vast te stellen voor het heffen van reinigingsrechten. De reinigingsrechten voor inwoners met een inkomen onder die grens, zouden worden kwijtgescholden. Dit besluit is wegens strijd met het algemeen belang vernietigd. Het inkomensbeleid komt toe aan de centrale overheid. Decentrale overheden mogen geen beleid voeren dat in algemene zin van het rijksbeleid afwijkt. Het minimuminkomen wordt voldoende geacht om mede te voorzien in de betaling van (lokale) belastingen en heffingen. Slechts op individuele basis kan een kwijtschelding van belastingen en heffingen plaatsvinden. Ook een besluit van de gemeente Muiden is wegens strijd met het algemeen belang vernietigd omdat het in strijd was met het door het rijk gevoerde inkomensbeleid³². In dat geval had de gemeente besloten een eenmalige uitkering toe te kennen aan alle inwoners met een inkomen onder een bepaalde inkomensgrens. In beide gevallen stijgt het algemeen belang uit boven de belangen die met de gemeentelijke besluiten gemoeid zijn. De besluiten van de decentrale overheden zijn in strijd met het beleid dat door het rijk wordt gevoerd.

³⁰ Kamerstukken II, 1975/76, 13 990, nr. 3, pagina 20

³¹ Koninklijk besluit van 20 december 1984, Stb. 1984, nr. 691 (Driebergen-Rijsenburg)

³² Koninklijk besluit van 23 januari 1985, Stb. 1985, nr. 92 (Muiden)

Een ander voorbeeld van een besluit dat wegens strijd met het algemeen belang is vernietigd, is het besluit van de gemeente Boxmeer. In dat geval had de gemeenteraad besloten een brandweerpost te verzelfstandigen. Dit om tijdens een reorganisatie voor rust binnen de brandweerpost te zorgen en de verhoudingen met twee andere brandweerposten binnen de gemeente te normaliseren. Dit besluit werd in strijd geacht met het algemeen belang en is door de Kroon vernietigd³³. Overwogen werd dat: “een (tijdelijke) splitsing van het gemeentelijke brandweerkorps een onaanvaardbaar risico in zich bergt van vergaande competentie- en andere geschillen, die van grote negatieve invloed (kunnen) zijn op de uitvoering van de taken van een brandweer tijdens brand en andere calamiteiten. Daarmee is een te groot risico aanwezig, dat de veiligheid van de inwoners van de gemeente Boxmeer en van de hulpverlenende diensten niet in voldoende mate is gewaarborgd.”

Bij vernietiging in strijd met het algemeen belang moet er niet onnodig op de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies worden ingegrepen. Het genomen besluit moet ook hier belangen treffen die het lokale belang overstijgen. Te denken valt bijvoorbeeld aan strijd met internationale verplichtingen³⁴, strijd met het beleid van het rijk, grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies en het waarborgen van de veiligheid en de volksgezondheid.

5. Toepassing bevoegdheid in de praktijk

5.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt op het bestuurlijk traject bij vernietiging ingegaan. Opmerking verdient dat het in de Wet revitalisering generiek toezicht beschreven bestuurlijk traject ten aanzien van de inzet van het instrument indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing niet dwingend is. In de toelichting is gesteld dat een toezichthouder zelf moet beoordelen of het noodzakelijk is dat alle stappen worden doorlopen en in welk tempo dit gebeurt. Dit uitgangspunt geldt ook voor het bestuurlijk traject bij vernietiging. De toezichthouder bepaalt aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval hoe het bestuurlijk traject verloopt.

5.2. Interventieladder

Stap 1: signaleren

In de eerste plaats moet worden gesignaleerd dat een besluit mogelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dit kan op drie manieren. In de eerste plaats kan de Kroon zelf signaleren dat een besluit mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt. Daarnaast kunnen burgers een verzoek tot vernietiging doen. Tot slot kan de wet aan decentrale bestuursorganen de bevoegdheid geven de Kroon in kennis te stellen van besluiten die naar het oordeel van deze bestuursorganen voor vernietiging in aanmerking komen. In de Provinciewet is deze bevoegdheid toegekend aan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin. In de Gemeentewet komt deze bevoegdheid toe aan de burgemeester. Ook de burgemeester, de commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten kunnen dus signaleren dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt.

³³ Koninklijk besluit van 4 februari 2002, Stb. 2002, nr. 79

³⁴ In een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 januari 2008, AB 2008, 113 m. nt. J.J.J. Sillen en JB 2008, 46 m. nt. J.L.W. Broeksteeg (Onderbanken) is bepaald dat het naleven van internationale afspraken als algemeen belang kan worden aangemerkt.

In de eerste twee gevallen wordt door de betrokken minister onderzocht of er inderdaad aanleiding is om te stellen dat het besluit mogelijk in strijd is met het recht of het algemeen belang. In dat geval wordt het bestuurlijk traject dus ook door de betrokken minister gestart. De betrokken minister is de minister die het aangaat. Dit is de minister van het vakdepartement. De minister van de Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient weliswaar de voordracht voor de vernietiging (mede) te ondertekenen, maar de minister van het vakdepartement heeft het voortouw in het bestuurlijk traject. Indien de burgemeester, de commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten van oordeel zijn dat een besluit voor vernietiging in aanmerking dient te komen, starten zij het bestuurlijk traject. Als de burgemeester, de commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten van oordeel blijven dat het besluit voor vernietiging in aanmerking dient te komen, zenden zij het besluit vervolgens naar de betrokken minister. Die zet het bestuurlijk traject voort en onderzoekt of het besluit inderdaad voor vernietiging moet worden voorgedragen.

De bevoegdheid van een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten om aan te geven dat een besluit voor vernietiging in aanmerking komt, is geregeld in de Gemeentewet en de Provinciewet. In stap 1a en 1b wordt nader op deze bevoegdheid ingegaan.

Stap 1a: bevoegdheid burgemeester en commissaris van de Koningin

De burgemeester en de commissaris van de Koningin hebben een taak gekregen bij de uitoefening van toezicht op de besluiten die binnen hun eigen provincie- of gemeentebestuur worden genomen. In artikel 273 van de Gemeentewet staat dat een burgemeester bij de betrokken minister binnen twee dagen mededeling doet van een besluit van het gemeentebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. De commissaris van de Koningin heeft op grond van artikel 266 van de Provinciewet dezelfde bevoegdheid voor besluiten van het provinciebestuur en doet binnen twee dagen mededeling van een besluit van het provinciebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt.

Indien de burgemeester van oordeel is dat een besluit van het gemeentebestuur voor vernietiging in aanmerking komt of de commissaris van de Koningin van oordeel is dat een besluit van het provinciebestuur voor vernietiging in aanmerking komt, dan wordt het bestuurlijk traject door de burgemeester of de commissaris gestart. Die maakt een eerste beoordeling van het besluit (stap 2) en bespreekt zijn bevindingen met het betrokken bestuursorgaan (stap 5). Indien dit niet tot de conclusie leidt dat de bezwaren minder ernstig zijn dan aanvankelijk werd gedacht en het besluit ook niet wordt ingetrokken of zodanig wordt aangepast dat de bezwaren wegvallen, doet de burgemeester bij de betrokken minister mededeling van het besluit van het gemeentebestuur of doet de commissaris bij de betrokken minister mededeling van het besluit van het provinciebestuur. Het besluit wordt dan op grond van artikel 266, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 273, derde lid, van de Gemeentewet van rechtswege voor vier weken geschorst. De betrokken minister zet het bestuurlijk traject dan voort en onderzoekt of het besluit inderdaad voor vernietiging moet worden voorgedragen. Opmerking verdient dat als een burgemeester mededeling doet van een besluit van het gemeentebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, dit gebeurt door tussenkomst van gedeputeerde staten (artikel 273, tweede lid van de Gemeentewet). Dit betekent dat gedeputeerde staten de mededeling van de burgemeester van advies voorziet en aangeeft of zij eveneens van oordeel is dat het besluit voor vernietiging in aanmerking moet komen. Dit advies moet in beginsel binnen een week naar de minister worden gezonden.

Stap 1b: bevoegdheid commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten

De commissaris van de Koningin en gedeputeerde staten hebben ook een taak gekregen bij de uitoefening van toezicht op de besluiten die door de gemeentebesturen binnen hun provincie worden genomen. Aanvankelijk was dit voor de commissaris van de Koningin geregeld in artikel 181 en voor gedeputeerde staten in artikel 173 van de Provinciewet. Met de Wet revitalisering generiek toezicht zijn deze twee bepalingen echter vervangen door artikel 273a van de Gemeentewet. In artikel 273a van de Gemeentewet is bepaald dat gedeputeerde staten binnen tien dagen bij de betrokken minister mededeling doen van een besluit van een gemeenteraad of een college van burgemeesters en wethouders dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Op grond van datzelfde artikel doet de commissaris van de Koningin binnen tien dagen mededeling van een besluit van een burgemeester dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt.

Opgemerkt dient te worden dat in artikel 273 van de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester binnen twee dagen aan de minister mededeling doet van een besluit van het gemeentebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking moet komen en dat de commissaris van de Koningin op grond van artikel 266 van de Provinciewet ook is gehouden binnen twee dagen aan de minister mededeling te doen van een besluit van het provinciebestuur dat naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Voor deze termijn van twee dagen is gekozen omdat de burgemeester en de commissaris van de Koningin de voorzitters zijn van de organen die het besluit nemen en daarmee in de positie zijn het besluit te zien aankomen en er onmiddellijk kennis van te nemen. Voor gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin ligt dit anders bij de besluiten van de gemeentebesturen binnen hun provincie. Als een verdacht besluit van een gemeenteraad of een college van burgemeesters en wethouders ter kennis komt van gedeputeerde staten of een verdacht besluit van een burgemeester ter kennis komt van de commissaris, moet vaak nog enig onderzoek plaatsvinden om de feiten op een rij te krijgen en een beeld van de situatie te vormen.

De termijn van tien dagen tussen kennisneming van het besluit en de mededeling aan de minister biedt daar de ruimte voor. In die gevallen wordt het bestuurlijk traject dus ook door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin gestart. Gedurende de periode van tien dagen vragen zij informatie op bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (stap 3) en maken zij aan de hand daarvan een eerste beoordeling van het besluit (stap 2). Dit oordeel wordt vervolgens met het betrokken bestuursorgaan besproken (stap 5). Indien dit niet tot de conclusie leidt dat de bezwaren minder ernstig zijn dan aanvankelijk werd gedacht en het besluit ook niet wordt ingetrokken of zodanig wordt aangepast dat de bezwaren wegvallen, wordt bij de betrokken minister mededeling gedaan van het besluit. Die zet het bestuurlijk traject dan voort en onderzoekt of het besluit inderdaad voor vernietiging moet worden voorgedragen.

Om de rol van het provinciebestuur bij het interbestuurlijk toezicht op de gemeente te versterken is met de Wet revitalisering generiek toezicht geregeld dat gedeputeerde staten de werking van het besluit van de gemeenteraad of een college van burgemeesters en wethouders en dat de commissaris van de Koningin de werking van het besluit van de burgemeester gedurende de onderzoeksperiode van tien dagen kunnen opschorten. Deze opschorting mag echter geen automatisme zijn. Opschorting is alleen aan de orde als de gevolgen van het besluit onomkeerbaar of schadelijk zijn en er tijd nodig is om te onderzoeken of het genomen besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. Er mag dus ook van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin worden verwacht dat zorgvuldig met deze bevoegdheid wordt omgegaan en dat er alles aan gedaan wordt om schadelijke gevolgen van een opschorting te beperken.

Indien gedeputeerde staten bij de minister mededeling doet van het besluit van de gemeenteraad of het college van burgemeester en de wethouders of de commissaris van de Koningin mededeling doet van het besluit van de burgemeester, wordt het besluit bovendien van rechtswege voor vier weken geschorst. Dit is gelijk aan de schorsende werking van een mededeling van een burgemeester dat een besluit van het gemeentebestuur of een mededeling van een commissaris van de Koningin dat een besluit van het provinciebestuur naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt.

Stap 2: eerste beoordeling verzoek

Nadat is gesignaleerd dat een besluit mogelijk voor vernietiging in aanmerking komt, een burger een verzoek om vernietiging heeft ingediend of een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten mededeling hebben gedaan van een besluit, wordt een eerste beoordeling van het besluit gemaakt. Deze beoordeling wordt door de minister van het vakdepartement gemaakt. Nagegaan wordt of het verzoek ontvankelijk is:

1. Besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht

Daartoe wordt allereerst onderzocht of sprake is van een besluit. Dat zijn in elk geval de besluiten bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, oftewel de schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Onder omstandigheden kan echter ook een niet-schriftelijke beslissing worden vernietigd³⁵. Van belang is dat het besluit op rechtsgevolg is gericht. Verder komen ook besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen voor vernietiging in aanmerking. In dat geval kan het besluit op grond van artikel 10:39, eerste lid, van de Awb, echter niet worden vernietigd als er na de bekendmaking van het besluit dertien weken zijn verstreken.

2. Andere (rechts)middelen

Daarna is aan de orde of er wellicht nog specifieke toezichtsinstrumenten zijn die kunnen worden ingezet en of dat het besluit nog vatbaar is voor bezwaar of beroep. Als dit het geval is, dan wordt nagegaan of dit gevolgen heeft voor het verzoek. In artikel 10:38, tweede lid, van de Awb staat dat een besluit waartegen bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is, niet kan worden vernietigd. In een dergelijk geval kan onder bepaalde omstandigheden wel tot schorsing worden overgegaan. Zoals gezegd moet daarbij worden aangegeven waarom wordt afgeweken van het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorop staat.

In de Awb wordt een aantal situaties genoemd waarin niet tot vernietiging kan worden overgegaan. Zo is in artikel 10:38, eerste lid, van de Awb bepaald dat een besluit niet kan worden vernietigd als het nog goedkeuring behoeft. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat specifiek toezicht vóór generiek toezicht gaat. Dit uitgangspunt blijft in het herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht overeind. De ruimte voor specifiek toezicht is in het herziene stelsel echter beperkt. De meeste vormen van specifiek toezicht in bijzondere wetten zijn gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wijzigingen in de Gemeentewet en de Provinciewet komen te vervallen. Waar binnen het herziene toezichtsstelsel ruimte is gelaten voor specifiek toezicht, blijft echter gelden dat eerst de specifieke toezichtsinstrumenten moeten worden aangewend, voordat tot vernietiging kan worden overgegaan. In die gevallen blijft vernietiging dus een ultimum remedium.

³⁵ Kamerstukken II, 1996/97, 25 280, nr. 3, pagina 72

Uitzondering op het uitgangspunt dat specifiek toezicht vóór generiek toezicht gaat is de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Op grond van deze wet hebben ministers op het beleidsterrein waarvoor zij verantwoordelijk zijn de beschikking over instrumenten (zoals een aanwijzingsbevoegdheid of de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom of boete) om de naleving van Europese regelgeving door gemeenten, provincies en waterschappen af te dwingen. Uitdrukkelijk uitgangspunt in deze wet is dat de specifieke toezichtsinstrumenten die in deze wet aan de minister worden toegekend, alleen worden toegepast indien de generieke toezichtsinstrumenten Gemeentewet of Provinciewet niet toereikend zijn.

Stap 3: informatie opvragen

Indien het verzoek ontvankelijk is wordt het onderzoek naar de strijd met het recht of het algemeen belang gestart. Daarbij wordt in elk geval informatie opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan. Op grond van de artikelen 116 Provinciewet of 118 Gemeentewet kan daartoe een verzoek om een ambtsbericht worden gedaan. Als om de vernietiging is verzocht, kan ook bij de verzoeker om aanvullende informatie worden gevraagd. Als een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten om de vernietiging heeft verzocht vindt met de burgemeester, de commissaris of gedeputeerde staten overleg plaats.

Stap 4: schorsen

Indien een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten bij de minister mededeling doen van een besluit dat naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, wordt het besluit van rechtswege voor vier weken geschorst. Na die periode kan het besluit alsnog worden uitgevoerd (zie artikel 273, derde lid, en 273a, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 266, tweede lid, van de Provinciewet). Overigens blijft de Kroon in die gevallen bevoegd om op een later moment alsnog tot vernietiging over te gaan.

Opmerking verdient dat de mededeling van een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten alleen opschortende werking heeft als de mededeling binnen de wettelijke termijn van twee dagen (artikel 273 van de Gemeentewet en artikel 266 van de Provinciewet) respectievelijk tien dagen (artikel 273a van de Gemeentewet) wordt gedaan. Na de periode van twee respectievelijk tien dagen blijft de bevoegdheid bestaan om aan de minister een mededeling te doen, maar dan heeft die mededeling geen opschortende werking meer.

Gedurende de schorsing van rechtswege of in die gevallen waarin er geen mededeling door een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten is gedaan, beoordeelt de Kroon of er aanleiding is het besluit (langer) te schorsen. Daarbij moet worden opgemerkt dat schorsing geen zelfstandig middel van toezicht is. Met de schorsing wordt alleen voorkomen dat onomkeerbare gevolgen optreden of schadelijke risico's ontstaan (bijvoorbeeld financieel, economisch, milieu, gezondheid). Indien de Kroon tot schorsing overgaat, wordt op grond van artikel 10:44, eerste lid, van de Awb in het besluit tot schorsing aangegeven hoe lang de schorsing duurt. Daarna kan de schorsing eenmaal worden verlengd. In totaal mag de schorsing, op grond van artikel 10:44, derde lid, van de Awb, niet langer duren dan één jaar. Op grond van artikel 268 van de Provinciewet en artikel 275 van de Gemeentewet kan de Kroon tijdens de schorsing een voorlopige voorziening treffen. Dit kan alleen als het besluit niet gedeeltelijk kan worden geschorst en de schorsing van het gehele besluit onwenselijke gevolgen heeft. Tegen het besluit tot schorsing kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld (zie artikel 8:4 onder a van de Awb).

Stap 5: informeren uitkomsten onderzoek en overleg

Indien de Kroon zich over het besluit een oordeel heeft gevormd, dan wordt het betrokken bestuursorgaan daarvan op de hoogte gesteld. Als de Kroon van oordeel is dat er wel aanleiding is het besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang voor vernietiging voor te dragen dan wordt het betrokken bestuursorgaan op grond van artikel 10:41, eerste lid, van de Awb de gelegenheid tot overleg geboden. Dit overleg kan leiden tot de conclusie dat de bezwaren minder ernstig zijn dan ze zich aanvankelijk lieten aanzien³⁶, tot een zodanige aanpassing van het besluit dat de bezwaren wegvallen³⁷ of tot intrekking of heroverweging van het besluit.

Stap 6: voordracht vernietiging

Indien het overleg er niet toe leidt dat de bezwaren van de minister worden weggenomen, dan wordt het besluit voor vernietiging voorgedragen. Het betrokken bestuursorgaan wordt hier op voorhand van op de hoogte gesteld. Het besluit tot vernietiging wordt goed gemotiveerd. Daarbij wordt ook ingegaan op hetgeen tijdens het overleg besproken is. De vernietiging strekt zich uit over alle rechtsgevolgen waarop het besluit was gericht. De vernietiging heeft terugwerkende kracht en raakt dus ook de rechtsgevolgen die reeds tot stand zijn gekomen³⁸. Dat is alleen anders als wordt besloten het besluit gedeeltelijk te vernietigen (artikel 10:42 Awb). Op grond van artikel 10:36 Awb kan een besluit gedeeltelijk worden vernietigd als dat in overeenstemming is met de aard en de inhoud van het besluit. Indien er bijvoorbeeld een verordening is vastgesteld, kan dus (afhankelijk van de aanleiding voor de vernietiging) worden besloten alleen bepaalde artikelen uit die verordening voor vernietiging voor te dragen.

Op grond van artikel 271a van de Provinciewet en 278a van de Gemeentewet kan de Kroon bij de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift, zoals een provinciale of gemeentelijke verordening, bepalen dat met de vernietiging van die verordening ook de krachtens die verordening genomen besluiten worden vernietigd. Dit om te voorkomen dat de Kroon voor elk individueel besluit dat op basis van de verordening is genomen een apart vernietigingsbesluit moet nemen. Uitdrukkelijk dient te worden opgemerkt dat het hier een discretionaire bevoegdheid betreft. De Kroon dient aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval een afweging te maken en te bepalen of er aanleiding is van deze bevoegdheid gebruik te maken. Daarbij moet ook aandacht zijn voor de vraag of de vernietiging van deze besluiten niet in strijd is met de rechtszekerheid. Indien de rechtszekerheid in de weg staat aan de vernietiging van de op de vernietigde verordening gebaseerde besluiten, ziet de Kroon vanzelfsprekend af van toepassing van die bevoegdheid.

³⁶ Zo kwam de Kroon tot de conclusie dat de Arnhemse referendumverordening die geschorst was (Koninklijk besluit van 2 november 1993, Stb. 1993, 589) niet in strijd was met de Grondwet of de Gemeentewet. De schorsing werd dan ook opgeheven (Koninklijk besluit van 21 september 1994, Stb. 1994, 735). Het overleg met het betrokken bestuursorgaan kan ook leiden tot overeenstemming, waarna het schorsingsbesluit kan worden opgeheven. Dit is gebeurd bij de schorsing inzake het detentiecentrum te Haarlemmermeer (Koninklijk besluit van 20 april 2006, Stb. 2006, nr. 205).

³⁷ Zo besloot de gemeenteraad van Heumen naar aanleiding van het schorsingsbesluit (Koninklijk besluit van 12 augustus 2003, Stb. 2003, nr. 332) om zijn besluit aan te passen, waardoor er geen sprake meer was van een mogelijke strijd met het recht of het algemeen belang.

³⁸ In het arrest van de Hoge Raad van 28 februari 1975 (NJ 1975, 423, Parochiehuis Woerden) stond de vraag centraal of een vernietigingsbesluit zich ook uitstrekt over de feitelijke gevolgen van een besluit. De Hoge Raad oordeelde dat dit niet het geval is en dat de vernietiging van een besluit alleen leidt tot vernietiging van de (beoogde) rechtsgevolgen. Met betrekking tot de feitelijke gevolgen is een afzonderlijk besluit vereist.

Tot slot dient, voor wat betreft de gevallen waarin een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten een besluit inzendt dat naar hun oordeel in strijd is met het recht of het algemeen belang, te worden opgemerkt dat hun oordeel bijzonder zwaar weegt. Aan dit oordeel ligt immers een gedegen bestuurlijke en juridische afweging ten grondslag. Het ligt dan ook eerder in de rede dat in die gevallen een voordracht tot vernietiging wordt gedaan. Het oordeel van de burgemeester, commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten is echter niet doorslaggevend. Het zou ook in strijd zijn met de Grondwet om de Kroon aan dit oordeel te binden. De bevoegdheid tot vernietiging van besluiten van gemeentebesturen is een grondwettelijk gegarandeerde discretionaire bevoegdheid van de Kroon³⁹. De Kroon moet dus ook altijd zelfstandig onderzoeken of het te vernietigen besluit inderdaad in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dat het oordeel van een burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten bijzonder zwaar weegt brengt wel met zich mee dat op de Kroon een zorgvuldige motiveringsplicht rust. Indien de Kroon geen aanleiding ziet een besluit voor vernietiging voor te dragen en er door burgemeester, een commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten mededeling is gedaan van dit besluit, dan wordt dit zorgvuldig gemotiveerd en wordt de burgemeester, de commissaris van de Koningin of gedeputeerde staten van het besluit en de bijbehorende motivering op de hoogte gesteld.

5.3. Na de vernietiging

Zelf in de zaak voorzien, voorlopige voorziening treffen of aanwijzing geven Zoals reeds is aangegeven, heeft de Kroon de mogelijkheid om bij de vernietiging van een besluit:

1. zelf in de zaak te voorzien;

De Kroon krijgt alleen de bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien als het betrokken bestuursorgaan geen eigen beleidsvrijheid meer heeft. Het is niet de bedoeling dat de Kroon in de beleidsvrijheid van de gemeente of provincie treedt.

2. een voorlopige voorziening te treffen of

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

3. een aanwijzing te geven.

Tot slot kan de Kroon bij het vernietigingsbesluit een aanwijzing geven die door het betrokken bestuursorgaan moet worden opgevolgd. De indeplaatsstredingsbevoegdheden van de Gemeentewet en de Provinciewet zijn van toepassing, indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd.

Beroep

De vernietiging vindt plaats bij Koninklijk besluit. Dit besluit wordt gepubliceerd in het Staatsblad en treedt in beginsel ook op dat moment in werking. Op grond van artikel 3:41 van de Awb kan het besluit echter ook onmiddellijk in werking treden als het besluit wordt toegezonden of uitgereikt. Artikel 281a van de Gemeentewet en artikel 274a van de Provinciewet maken mogelijk dat tegen het vernietigingsbesluit (in afwijking van artikel 8:4, onder a, van de Awb) beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beroep kan door het betrokken gemeentelijke of provinciale

³⁹ De regering heeft dit standpunt ingenomen in de memorie van toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 389, nr. 3). Dit naar aanleiding van het advies van S.E. Zijlstra, S.A.J. Munneke en A.J. Schilder, "Juridische verkenning Revitaliseren Interbestuurlijk toezicht" uit juli 2009. Het advies is als bijlage opgenomen bij de memorie van toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht. De Raad van State heeft het standpunt van de regering onderschreven (Kamerstukken II, 2009/10, 32 389, nr. 4).

bestuursorgaan worden ingesteld, maar ook door andere belanghebbenden. Tegen de weigering van een minister om een besluit voor vernietiging voor te dragen staat (in afwijking van artikel 6:2 van de Awb) geen beroep open.

Nieuw besluit

Het bestuursorgaan dat het vernietigde besluit heeft genomen is bevoegd om na de vernietiging in de zaak te voorzien en te beoordelen of een nieuw besluit moet worden genomen, tenzij in het vernietigingsbesluit anders is bepaald. Verder beslist dit bestuursorgaan ook over de feitelijke gevolgen van het vernietigde besluit. Indien een gemeente of provincie een nieuw besluit neemt, moet in het nieuwe besluit wel rekening worden gehouden met hetgeen is opgemerkt in het Koninklijk besluit waarmee het eerdere besluit is vernietigd.

BIJLAGE 5

Beleidskader Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Hoofdstuk 1 Beleidsuitgangspunten van het toezichthoudend bestuursorgaan met betrekking tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Interbestuurlijk toezicht (hierna: IBT) heeft onder meer betrekking op indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door bestuursorganen van gemeenten en provincies (hierna: de ondertoezicht gestelde). Dat betekent dat een toezichthoudend bestuursorgaan (hierna: de toezichthouder) een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen wanneer zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. In dit hoofdstuk worden de beleidsuitgangspunten van de toezichthouder met betrekking tot indeplaatsstelling vastgelegd. De hoofdstukken 2 tot en met 6 vormen de nadere toelichting op en de onderbouwing van deze uitgangspunten.

1. Het uitoefenen van IBT vindt plaats op basis van selectiviteit (terughoudendheid in het IBT) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument)⁴⁰. De toezichthouder respecteert de beleidsruimte die bestuursorganen van provincies en gemeenten hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken.
2. Bij de beslissing door de toezichthouder over de mate van intensiteit van IBT ten aanzien van een bepaald beleidsveld, spelen factoren als mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving een belangrijke rol.
3. De aard en inhoud van de wettelijke norm (de mate van concreetheid) waarin bestuursorganen van provincies en gemeenten tot medebewind geroepen worden, zijn bepalend voor de beleidsruimte die deze bestuursorganen hebben bij het uitvoeren van hun medebewindstaken.
4. Nadat geconstateerd is dat er sprake is van taakverwaarlozing, wordt een besluit tot indeplaatsstelling niet genomen dan nadat de bestuurlijke interventieladder is doorlopen, behoudens in gevallen van spoedeisendheid. Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid wanneer het niet onmiddellijk nemen van een besluit tot indeplaatsstelling leidt tot onomkeerbare gevolgen⁴¹.
5. Uitgangspunt van het bestuursprocesrecht is dat het instellen van beroep bij de bestuursrechter geen schorsende werking heeft. Daarmee is het in het beginsel aan de onder toezicht gestelde om tegen een besluit van de toezichthouder tot indeplaatsstelling een voorlopige voorziening te vragen wanneer tegen dat besluit beroep wordt ingesteld. Wanneer de aard van de taakverwaarlozing hier niet aan in de weg staat kan de toezichthouder in bijzondere omstandigheden oordelen dat ingeval van beroep bij de bestuursrechter tegen een besluit tot indeplaatsstelling, pas tot feitelijke indeplaatsstelling wordt overgegaan nadat op dit beroep is beslist. Een bijzondere omstandigheid kan zijn dat het bestuurlijk oordeel over taakverwaarlozing voortkomt uit verschil van inzicht over de uitleg van de betreffende medebewindwet, zodat het beroep het karakter krijgt van een proefproces. Ingeval van spoedeisendheid wordt de uitspraak op het beroep niet afgewacht en gaat de toezichthouder onmiddellijk tot feitelijke indeplaatsstelling over.

⁴⁰ Zie over selectiviteit en proportionaliteit paragraaf 2.5

⁴¹ Zie over spoedeisendheid hoofdstuk 5

6. Er is in ieder geval sprake van spoedeisendheid wanneer het niet onmiddellijk overgaan tot feitelijke indeplaatsstelling leidt tot onomkeerbare gevolgen of wanneer er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang⁴².
7. Bij het opstellen van sectorspecifieke beleidskaders voor taakverwaarlozing worden de hiervoor genoemde uitgangspunten door de bevoegde toezichthouders als harde kaders in aanmerking genomen.

Hoofdstuk 2 Waarom een Algemeen beleidskader

2.1. Inleiding

In het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (hierna: het beleidskader) worden de uitgangspunten van beleid geformuleerd die richtinggevend zijn voor een toezichthouder bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van artikel 121 van de Provinciewet (toezichthouder: het Rijk) of artikel 124 van de Gemeentewet (toezichthouder: in het algemeen de provincie, in bijzondere gevallen het Rijk).

Deze bepalingen bevatten een regeling voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door bestuursorganen van provincies en gemeenten. De herziening van de huidige taakverwaarlozingsregelingen is opgenomen in de Wet revitalisering gene riek toezicht (hierna: Wrgt), die een wijziging inhoudt van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten⁴³. 4 De bevoegdheid tot het uitoefenen van IBT wordt toegekend aan:

- de betrokken Minister (de Minister wie het aangaat);
- het college van gedeputeerde staten voor zover het gaat om bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders;
- de commissaris van de Koning voor zover het gaat om bevoegdheden van de burgemeester.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van dit beleidskader en de uitgangspunten van IBT. Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de algemene en specifieke beleidskaders voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Hoofdstuk 4 is gewijd aan het onderwerp indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, waarbij ook de begrippen autonomie en medebewind aan de orde komen. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de bestuurlijke interventieladder. Dat is het bestuurlijk traject dat in de regel voorafgaat aan de juridische interventie door een toezichthouder, bestaande uit een besluit tot indeplaatsstelling. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan het verzoek van een derde aan een toezichthouder om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen en de relatie met rechtsbescherming.

2.2. Het kabinetsstandpunt

Op 21 september 2007 heeft de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (hierna: de commissie Oosting) zijn rapport aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK)⁴⁴.

⁴² Zie over spoedeisendheid hoofdstuk 5. De spoedeisendheid kan al aanwezig zijn op het moment waarop door de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling wordt genomen maar kan zich ook hangende de beroepsprocedure voordoen. In dat geval wordt –uiteraard gemotiveerd– onmiddellijk tot feitelijke indeplaatsstelling door de toezichthouder overgegaan. In die situatie wordt de uitspraak van de bestuursrechter op het beroep dus niet langer afgewacht.

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nrs. 1–4

⁴⁴ Rapport Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (te downloaden via www.minbzk.nl)

Vervolgens heeft het kabinet op 23 april 2008 zijn standpunt over dit het rapport aan de Tweede Kamer gezonden⁴⁵. Het kabinet geeft in zijn brief aan, dat het genoemde rapport aansluit bij de weg van de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden die het kabinet heeft ingeslagen en dat het voornemens is de aanbevelingen van de commissie Oosting in grote lijnen over te nemen. De commissie Oosting heeft – aldus het kabinet – een helder normatief beeld neergezet over de functie van toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. IBT is onderdeel van een samenstel van checks en balances om waar nodig de ‘eenheid’ in de behartiging van taken door decentrale overheden te waarborgen. In het kabinetsstandpunt wordt duidelijk gemaakt dat toezicht bedoeld is voor die gevallen waarin zich risico’s of knelpunten voordoen bij de uitoefening van een bepaalde taak en niet om het werk van een bepaalde bestuurslaag op een ander bestuursniveau nog eens over te doen. In de visie van het kabinet op de interbestuurlijke verhoudingen in ons land moeten de verschillende overheidslagen elkaar meer ruimte bieden en daarbij past een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Bevoegdheden en taken worden belegd bij de bestuurslaag die daarvoor het best is toegerust. De verschillende bestuurslagen moeten erop (kunnen) vertrouwen dat de taken op dat niveau adequaat worden opgepakt⁴⁶.

2.3. *Gelijkwaardigheid van bestuurslagen*

In het kabinetsstandpunt wordt erop gewezen dat Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat drie territoriale bestuurslagen kent: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen deze bestuurslagen; zij zijn gelijkwaardig aan elkaar. Provincies en gemeenten zijn zelfstandige territoriale bestuurslagen met vrijheid van handelen, ook al wordt het overgrote deel van hun taken in medebewind uitgeoefend. Wanneer taken, bevoegdheden en financiële middelen vanuit de rijksoverheid naar provincies of gemeenten worden gedecentraliseerd, veronderstelt dat de bereidheid bij het Rijk tot het aanvaarden van differentiatie en prioriteitstelling in de uitvoeringspraktijk. De balans in het IBT is te zeer doorgeslagen naar het bewaken van de eenheid en soms is te zeer uit het oog verloren dat provincies en gemeenten niet zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van de rijksoverheid. Deze onevenwichtigheid komt tot uitdrukking in de veelheid aan specifieke toezichtarrangementen waarmee in feite afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van handelen die bij decentralisatie hoort⁴⁷. Het kabinet onderschrijft het standpunt van de commissie Oosting, dat terughoudendheid moet worden betracht bij het uitoefenen van IBT⁴⁸.

2.4. *Generiek en specifiek toezicht*

Uit het kabinetsstandpunt komt naar voren dat toezicht in algemene zin kan worden geduid als ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zonodig interveniëren’. Meer specifiek wordt IBT vervolgens omschreven als ‘het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, de provincies, de gemeenten, de Wgr-regio’s en de waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakbehartiging van de lagere door de hogere overheden⁴⁹’.

⁴⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61

⁴⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 1-2

⁴⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 3

⁴⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4

⁴⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 2

In het kader van IBT wordt een onderscheid gemaakt tussen generiek en specifiek toezicht. De generieke toezichtinstrumenten zijn:

- schorsing en vernietiging van besluiten van decentrale bestuursorganen (artikel 132 lid 4 van de Grondwet, geregeld en nader uitgewerkt in hoofdstuk XVIII van de Provinciewet, hoofdstuk XVII van de Gemeentewet en de afdelingen 10.2.2. en 10.2.3. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb));
- indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing van medebewindstaken (artikel 132 lid 5 van de Grondwet, geregeld en nader uitgewerkt in de artikelen 120 en 121 van de Provinciewet en de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet)⁵⁰.

Naast het generieke toezicht staan de specifieke toezichtvormen die preventief van aard kunnen zijn (bijvoorbeeld de goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar) en repressief (bijvoorbeeld de vordering tot handhaving of intrekking van een vergunning).

2.5. Herijking en revitalisering generiek instrumentarium

Het kabinet heeft in zijn in paragraaf 2.2. genoemde brief van 23 april 2008 aan de Tweede Kamer de algemene uitgangspunten van IBT aangegeven. In de kabinetsbrief wordt een herijking en revitalisering van het generieke instrumentarium en het terugdringen van het aantal specifieke toezichtinstrumenten aangekondigd. Daarbij wordt er naar gestreefd om het IBT efficiënter, effectiever en meer transparant te maken op basis van de principes van nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit⁵¹.

Met nabijheid wordt bedoeld dat IBT in beginsel moet worden uitgevoerd door de naasthoger gelegen bestuurslaag. Enkelvoudigheid houdt in dat slechts één bestuurslaag toezicht houdt. In de uitzonderlijke situatie waarin er toch sprake is van meer dan één toezichthouder, moet er samenwerking zijn tussen die toezichthouders. IBT wordt efficiënter en brengt minder lasten met zich mee door dat toezicht selectief uit te oefenen, meer uit te gaan van risicoanalyses en door proportionaliteit in de toepassing van het toezicht. Dat betekent dat het lichtst mogelijke instrument door de toezichthouder wordt ingezet bij het uitoefenen van toezicht en bij het verzamelen van informatie.

Een toezichthouder is zelf verantwoordelijk voor de mate van intensiteit waarmee IBT ten aanzien van een bepaald beleidsveld wordt uitgeoefend. Bij de beslissing hierover spelen factoren als mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving een belangrijke rol.

Tot slot moet vooraf duidelijk worden aangegeven onder welke omstandigheden de toezichthouder van zijn bevoegdheden gebruik maakt. Hierdoor wordt de transparantie van het toezicht bevorderd.

⁵⁰ Artikel 132 lid 5 van de Grondwet komt aan de orde in hoofdstuk 4, inclusief het onderscheid tussen lichte en grove taakverwaarlozing

⁵¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.13 Artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

Hoofdstuk 3

Algemeen en specifiek beleidskader voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

3.1. Algemene uitgangspunten beleidskader

Het algemene beleidskader heeft betrekking op de interbestuurlijke verhoudingen tussen het toezicht-houdende bestuursorgaan (hierna: toezichthouder) aan de ene kant en het onder toezicht gestelde bestuurs-orgaan (hierna: de onder toezicht gestelde) aan de andere kant. De toezichthouder is bevoegd om bij taakverwaarlozing door de onder toezicht gestelde een besluit tot indeplaatsstelling te nemen wanneer de onder toezicht gestelde niet voldoet aan een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde verplichting. Dat is het geval wanneer:⁵²

1. niet of niet naar behoren een gevorderde beslissing wordt genomen;
2. niet of niet naar behoren een gevorderde handeling wordt verricht;
3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een gevorderd resultaat tot stand wordt gebracht.

Van het voornemen een besluit tot indeplaatsstelling te nemen en van het nemen van een dergelijk besluit moet door de toezichthouder mededeling worden gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op andere geschikte wijze. Tevens moet de toezichthouder een afschrift van het besluit tot indeplaatsstelling en van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit zenden aan provinciale staten of de gemeenteraad⁵³.

Dit beleidskader bevat de algemene uitgangspunten voor het uitoefenen van IBT door een toezichthouder. Het gaat dus om een algemeen beleidskader voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Dit algemeen beleidskader vormt tevens de basis voor eventuele door een toezichthouder vast te stellen specifieke beleidskaders, waarin IBT per beleidsveld nader wordt uitgewerkt.

3.2. De juridische status van het beleidskader

In dit beleidskader wordt vastgelegd op welke wijze toezichthouders hun bestuursbevoegdheden met betrekking tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zullen uitoefenen. Om die reden moet dit beleidskader worden beschouwd als een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 van de Awb. Het beleidskader moet dan ook worden vastgesteld door de toezichthouder die bevoegd is een besluit tot indeplaatsstelling te nemen. Een beleidsregel is een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Awb. In artikel 1:3 lid 4 van de Awb wordt het begrip beleidsregel gedefinieerd⁵⁴.

In dit beleidskader wordt nadere invulling gegeven aan de wijze waarop de toezichthouder toepassing geeft aan de wettelijke voorschriften uit de Wrgt over indeplaatstreding bij taakverwaarlozing. Het gaat daarbij om de artikelen 121 lid 1 van de Provinciewet en 124 lid 1 van de Gemeentewet. Het beleidskader heeft (vooral) betrekking op de door de toezichthouder te volgen procedure, waarbij de in de memorie van toelichting bij de Wrgt beschreven interventieladder wordt betrokken.

⁵² Artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

⁵³ Artikelen 124 lid 4 van de Gemeentewet en 121 lid 4 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

⁵⁴ Deze bepaling luidt als volgt: "Een bij besluit vastgestelde regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan."

Dat kwalificeert het beleidskader als een beleidsregel in de zin van de Awb voor de bestuursorganen die het beleidskader als zodanig hebben vastgesteld.

Op grond van artikel 3:40 van de Awb treedt een besluit niet in werking voordat het bekend is gemaakt. Dat betekent dat op basis van deze bepaling het besluit tot vaststelling van het beleidskader bekend moet worden gemaakt. Door deze bekendmaking wordt de rechtszekerheid (voorspelbaarheid) en daarmee de transparantie bevorderd van het bestuurlijk handelen van de toezicht houder richting onder toezicht gestelde en de inwoners van de betreffende provincie of gemeente. Als gevolg van het bepaalde in artikel 8:2 onder a van de Awb kan tegen het besluit tot vaststelling van het beleidskader geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.

3.3. Het generieke instrumentarium en de bevoegdheidsverdeling

In paragraaf 2.4. is aangegeven dat de generieke toezichtinstrumenten bestaan uit schorsing en vernietiging, alsmede indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Voor schorsing en vernietiging wordt een afzonderlijk algemeen beleidskader vastgesteld. Dat beleidskader heeft betrekking op de toepassing van dat instrument door het Rijk. De toezichthouders in het IBT hebben een rol bij de toepassing van het schorsings- en vernietigingsrecht. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mededeling van een provinciale toezichthouder dat een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan voor vernietiging in aanmerking komt. Bij toepassing van het schorsings- en vernietigingsrecht treedt er geen verandering op in de wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen, tenzij de Kroon bij vernietiging zelf in de zaak voorziet. Bij indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing is dat anders en komt er wel verandering in deze bevoegdheidsverdeling omdat er dan sprake is van indeplaatsstelling door een toezichthouder. Deze toezichthouder neemt dan de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde over wegens het in verzuim blijven bij de uitoefening van een medebewindtaak.

Vernietiging van een besluit door de Kroon kan onder omstandigheden leiden tot een actie van een toezichthouder wegens taakverwaarlozing. Dat zal zich in het bijzonder (kunnen) voordoen wanneer het bevoegde bestuursorgaan in verzuim blijft na vernietiging een nieuw besluit te nemen, hoewel het daartoe wel verplicht is.

3.4. Indeplaatsstelling alleen voor individuele gevallen

Wanneer in een bepaalde periode opvallend veel besluiten van één bepaald bestuursorgaan door de Kroon of de bestuursrechter zouden worden vernietigd of anderszins zou blijken dat er voortdurend problemen zijn met betrekking tot door dat bestuursorgaan genomen besluiten, kan dat een indicatie zijn dat zich mogelijk een situatie van niet behoorlijke taakvervulling door dat bestuursorgaan voordoet. In de hier beschreven situatie lijkt het om een meer structurele vorm van taakverwaarlozing te gaan dan om een individueel geval van taakverwaarlozing. Wanneer bijvoorbeeld in een jaar tijd een groot aantal bouwvergunningen vernietigd zou worden wegens strijd met het recht omdat zij in strijd met het vigerende bestemmingsplan zijn verleend, is dat een structurele vorm van taakverwaarlozing⁵⁵. De toezichthouder kan dan niet tot algemene indeplaatsstelling van het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan overgaan omdat de nieuwe regeling niet beoogt voor structurele taakverwaarlozing een voorziening te treffen maar zich beperkt tot individuele gevallen van taakverwaarlozing. Wel kan de toezichthouder in dat geval besluiten tot inzet van de bestuurlijke interventieladder⁵⁶.

⁵⁵ Bouwvergunningen gaan op in de omgevingsvergunning na de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op 1 oktober 2010.

⁵⁶ Zie over de bestuurlijke interventieladder en de daarbij te onderscheiden fasen, hoofdstuk 5.

Op basis van de uitkomsten van die inzet kan dan worden beoordeeld of er aanleiding bestaat om in individuele gevallen zonodig een besluit tot indeplaatsstelling te nemen.

3.5. IBT en horizontale verantwoording

3.5.1. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat het primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende overheidslaag is om de kwaliteit van de taakbeartiging te bewaken⁵⁷. Daarbij wordt gewezen op de dualisering van de provincie- en gemeentebesturen waardoor de verhouding tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur – bestaande uit de gekozen volksvertegenwoordiging – ingrijpend veranderd is. Op gemeentelijk niveau stelt de raad (het algemeen bestuur) de algemene kaders vast en controleert. De uitvoering berust bij het college van burgemeester en wethouders (het dagelijks bestuur). Op provinciaal niveau zijn dat provinciale staten (het algemeen bestuur) respectievelijk het college van gedeputeerde staten (het dagelijks bestuur).

IBT is geen instrument om het kwaliteitsniveau van het handelen en de besluitvorming van de provincie- en gemeentebesturen te bevorderen en te verbeteren, maar strekt er enkel en alleen toe om te beoordelen of het bevoegde bestuursorgaan de sectorwetten al dan niet juist uitvoert. Het toezicht op de uitvoering van sectorwetten door gemeentebesturen is volgens het kabinetsstandpunt in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het provinciebestuur – enkele uitzonderingen daargelaten⁵⁸ – en in tweede instantie de verantwoordelijkheid van de vakminister⁵⁹. Ter invulling daarvan kan de vakminister – in overeenstemming met de Minister van BZK – op grond van artikel 124a van de Gemeentewet ingeval van een zwaarwegend algemeen belang het provinciebestuur verzoeken om over te gaan tot indeplaatsstelling. Wanneer het provinciebestuur daartoe niet binnen de gestelde termijn overgaat, kan de vakminister zelf besluiten tot indeplaatsstelling.

3.5.2. Het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoording door de colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders aan provinciale staten respectievelijk aan de gemeenteraad over de wijze van taakuitoefening door het betrokken college, moet goed van IBT worden onderscheiden. Het gaat hier om het afleggen van horizontale verantwoording, een politiek-bestuurlijk proces waarbij het dagelijks bestuur verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur. Daarentegen speelt IBT zich af in de verticale lijn omdat het hierbij gaat om het uitoefenen van toezicht op een bestuursorgaan door een bestuursorgaan (de toezichthouder) van een andere bestuurslaag waarbij terughoudendheid en vertrouwen een belangrijke rol spelen⁶⁰. Er is dus een belangrijk verschil tussen het afleggen van horizontale verantwoording en het uitoefenen van IBT. Dat neemt niet weg dat de informatie die wordt gebruikt voor het afleggen van horizontale verantwoording, door een toezichthouder kan worden benut voor het uitoefenen van IBT omdat het om dezelfde informatie gaat.

Andere instrumenten in het kader van horizontale kwaliteitsbewaking en controle zijn visitaties, benchmarking, monitoring, expertisecentra en intergemeentelijke of interprovinciale samenwerking⁶¹. Daarnaast zijn ook het maatschappelijk middenveld en de betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven van belang bij horizontale kwaliteitsbewaking omdat hierdoor provinciale staten en de gemeenteraad kunnen worden voorzien van de nodige input vanuit de samenleving.

⁵⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 11.

⁵⁸ Artikel 124b van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, nr. 2)

⁵⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 8

⁶⁰ Kamerstukken II 2007/08 31 200 VII, nr. 61 p. 4.

⁶¹ Rapport Commissie Oosting, p. 66.

Deze input kan vervolgen een rol spelen in het debat tussen het dagelijks bestuur van een provincie of gemeente en de gekozen volksvertegenwoordiging.

Hoofdstuk 4 Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

4.1. Wettelijke bepalingen inzake autonomie, medebewind en taakverwaarlozing

De basis voor de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gevormd door de grondwettelijke bepalingen over autonomie, medebewind en taakverwaarlozing. Het gaat hierbij om de artikelen 124 en 132 van de Grondwet.

**Artikel 124 leden 1 en 2 van de Grondwet luidt als volgt:*

‘Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten’ (lid 1).

‘Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet ’ (lid 2).

Het eerste lid bevat de grondwettelijke basis voor provinciale en gemeentelijke autonomie. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in artikel 108 lid 1 van de Gemeentewet en artikel 105 lid 1 van de Provinciewet⁶².²³

Het tweede lid maakt het mogelijk dat de wetgever medebewindverplichtingen aan provincie- en gemeentebesturen oplegt. Nadere uitwerking heeft plaatsgevonden in artikel 108 lid 2 van de Gemeentewet en artikel 105 lid 2 van de Provinciewet.

** Artikel 132 lid 5 van de Grondwet luidt als volgt:’*

‘De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost’.

Deze bepaling heeft betrekking op taakverwaarlozing door bestuursorganen van provincies en gemeenten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen taakverwaarlozing bij medebewind en bij autonomie. De eerste volzin heeft betrekking op lichte taakverwaarlozing bij medebewind: de wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur die worden gevorderd krachtens artikel 124 lid 2 van de Grondwet. Nadere uitwerking van deze grondwettelijke verplichting heeft plaatsgevonden in de artikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet.

⁶² De Gemeentewet en de Provinciewet zijn zogenaamde organieke wetten. Dat wil zeggen dat zij gevorderd worden door de Grondwet.

De tweede volzin ziet op grove taakverwaarlozing bij medebewind en bij autonomie: bij afzonderlijke wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 van de Grondwet (betreft de inrichting van de provincie- en gemeentebesturen) en 127 van de Grondwet (betreft de verordenende bevoegdheid van provinciale staten en de gemeenteraad) voorzieningen worden getroffen wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing⁶³.

Uit het vorenstaande volgt dat bij taakverwaarlozing het onderscheid tussen medebewind en autonomie van wezenlijk belang is. Medebewind heeft betrekking op de verplichte medewerking door gemeentelijke en provinciale bestuursorganen aan hetgeen van hen bij of krachtens de wet wordt gevorderd⁶⁴. In de artikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet zijn op grond van die wetten gevorderde taken uitgezonderd van de bevoegdheid tot in de plaats stellen⁶⁵. Medebewind impliceert overigens niet dat er als het ware altijd sprake zou zijn van mechanische wetsuitvoering door de bestuursorganen die in medebewind worden geroepen. In veel gevallen gaat het bij deze uitvoering om zogenoemde open normen die nader door het bevoegde bestuursorgaan moeten worden ingevuld en waarbij er soms een aanzienlijke mate van beleidsruimte bestaat: dat is de ruimte om binnen bepaalde kaders tot nadere beleidskeuzes op provinciaal of gemeentelijk niveau te komen⁶⁶.

Autonomie heeft betrekking op regeling en bestuur van de eigen huishouding van gemeenten en provincies, voor zover ter zake geen medebewind wordt gevorderd. Dat de besturen van gemeenten en provincies autonomie bezitten houdt in dat 'zij vrij zijn de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken'⁶⁷. Tevens duidt het op erkenning van 'het bestaan van gemeenten en provincies als zelfstandige lichamen van algemeen bestuur onder het niveau van het rijk', waarbij aan hun besturen 'uitdrukkelijk een algemene, in beginsel onbeperkte, bevoegdheid tot regeling en bestuur' wordt overgelaten⁶⁸. Dit wordt ook wel de algemene competentie of open huishouding van gemeente-en provinciebesturen genoemd waarvan de essentie is dat zij over een recht van initiatief tot het ter hand nemen van zaken beschikken.

⁶³ In de memorie van toelichting bij de Wrgt (paragraaf 6.2.) wordt erop gewezen dat 'uit de onderliggende stukken moet worden afgeleid dat de wetgever niet bevoegd is een algemene regeling te treffen voor zogeheten lichte taakverwaarlozing in de autonome sfeer, wat zou neerkomen op ingrijpen vanwege het niet of niet naar behoren uitvoeren van de overgelaten bevoegdheden tot regeling en bestuur van de huis houding van provincies en gemeenten' (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 14-15). Overigens kan ingeval van grove taakverwaarlozing bij medebewind op de gewone wijze indeplaatsstelling plaatsvinden. Het kan echter zijn dat in het concrete geval de aard van de taakverwaarlozing met zich brengt dat een gewone indeplaatsstelling geen oplossing biedt voor de gerezen problemen maar dat een specifieke wettelijke voorziening nodig is.

⁶⁴ Dat kan een wet in formele zijn maar ook een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een provinciale verordening.

⁶⁵ Deze beperking van het interbestuurlijk toezicht vloeit niet voort uit de Grondwet maar is het resultaat van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement Schutte (Kamerstukken II 1990/91, 19 404, nr. 72, 2e herdruk). Met het amendement werd blijkens de toelichting beoogd te voorkomen dat ook wordt ingegrepen ingeval van lichte taakverwaarlozing van de gemeentelijke autonomie. Zie ook paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting bij de Wrgt.

⁶⁶ Het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) vormt hiervan een duidelijk voorbeeld (zie bijvoorbeeld artikel 2.1 lid 1 en artikel 2.2 lid 1, alsmede artikel 3.1 van de Wro). Bij besluitvorming op grond van de Wro gaat het altijd om medebewind. Er bestaat echter een grote mate van beleidsruimte voor provinciale en gemeentelijke bestuursorganen om een eigen invulling aan dat begrip te geven.

⁶⁷ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 3, p.5

⁶⁸ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 3, p. 5 en nr. 6, p.12

Kenmerkend voor autonomie is dat gemeente- en provinciebesturen een vrije beleidskeuze hebben om een bepaald openbaar belang te gaan behartigen zonder dat hieraan een wettelijke verplichting ten grondslag ligt.

Van het begrip beleidsruimte bij medebewind wordt onderscheiden het begrip beleidsvrijheid bij autonomie. In die gevallen staat het een provincie- of gemeentebestuur vrij om een bepaalde taak al dan niet ter hand te nemen omdat het dan gaat om regeling en bestuur van de eigen huishouding. Bij medebewind bestaat deze vrijheid niet.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing heeft uitsluitend betrekking op taakverwaarlozing in individuele gevallen bij medebewind⁶⁹. Wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing (zowel bij autonomie als bij medebewind), moet hiervoor door de wetgever in formele zin een wettelijke voorziening worden getroffen. Deze vorm van taakverwaarlozing blijft in dit beleidskader dan verder ook buiten beschouwing⁷⁰. Wel blijft de bevoegdheid bestaan om bij iedere taakverwaarlozing bij medebewind in de plaats te stellen op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet, ook al komt de taakverwaarlozing zo vaak voor dat deze moet worden aangemerkt als grove taakverwaarlozing.

4.2. De wettelijke regeling voor taakverwaarlozing

4.2.1. Met de inwerkingtreding van de Wrgt zijn de in artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet opgenomen regelingen voor taakverwaarlozing uitgebreid in vergelijking met de regelingen die waren opgenomen in de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet en 120 en 121 van de Provinciewet zoals die luiden voor de herziening in het kader van de Wrgt. De vroegere regelingen voor taakverwaarlozing hadden alleen betrekking op het niet of niet naar behoren nemen van beslissingen door een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan. De Wrgt voorziet erin dat een toezichthouder ook een besluit tot indeplaatsstelling kan nemen wanneer een bestuursorgaan⁷¹:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde handeling verricht, of
2. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet de wet gevorderd resultaat tot stand brengt.

4.2.2. Uitgangspunt van de wettelijke regeling – de artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet – is dat bij taakverwaarlozing door een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan een toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling neemt ten laste van de onder toezicht gestelde. Genoemde bepalingen zijn imperatief geformuleerd en dus niet als een facultatieve bevoegdheidsbepaling (een ‘kan-bepaling’).

⁶⁹ Zie paragraaf 3.4.

⁷⁰ Fleurke heeft erop gewezen dat de grondwettelijke regeling voor grove taakverwaarlozing (artikel 132 lid 5) in de bestuurlijke historie slechts vijf keer is toegepast. Het betreft de gemeenten Opsterland en Weststellingwerf in 1895 (weigering om de gemeentelijke begroting aan te passen), Beerta in 1933 (de meerderheid van de raad werd onbekwaam geacht de belangen van de gemeente naar behoren te behartigen), Opsterland in 1946 (voor het onvoldoende blijf geven voor erkenning voor de geldende gezagsverhoudingen) en Finsterwolde in 1951 (angst voor bestuurlijke ongehoorzaamheid, ondermijning van het algemeen belang en handelen in strijd met de wet). Prof.dr. F. Fleurke, Rapport Organische bijstand. Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis, 15 februari 2008, te downloaden via www.minbzk.nl

⁷¹ Het gaat hierbij om de uitvoering van wetten waarin de medewerking van het gemeente- of provinciebestuur gevorderd wordt en niet om de uitvoering van de Gemeente- of de Provinciewet

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wrgt is aangegeven dat de voorgestelde imperatieve formuleringen niet afwijken van de huidige artikelen 124 van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet⁷². Het wetsvoorstel bevat in dit opzicht dan ook geen breuk met het verleden.

Dat betekent dat er voor de toezichthouder een beginselplicht bestaat een besluit tot indeplaatsstelling te nemen nadat geconstateerd is dat er sprake is van taakverwaarlozing. Er zijn echter situaties denkbaar waarin de toezichthouder na een bestuurlijke afweging constateert dat een besluit tot indeplaatsstelling in het concrete geval (in ieder geval op dat moment) niet de aangewezen weg is. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende (nietlimitatief bedoelde) situaties:

1. Het is de toezichthouder gebleken dat het taakverwaarlozende bestuursorgaan op korte termijn zelf een einde zal maken aan de opgetreden taakverwaarlozing.
2. De toezichthouder oordeelt dat het de voorkeur verdient om de uitkomst af te wachten van een procedure bij de bestuursrechter over een kwestie die zou kunnen leiden tot een besluit tot indeplaatsstelling. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan situaties waarin de interpretatie van een wettelijk voorschrift aan de orde is.
3. De toezichthouder constateert dat een bepaalde problematiek in wezen niet kan worden opgelost door het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling omdat de oorzaak van de problematiek hierdoor niet wordt weggenomen. Dat kan blijken uit het feit dat gemeenten op grote schaal – ondanks geleverde inspanningen – niet aan een bepaalde wettelijke verplichting kunnen voldoen. Bestuurlijk overleg met bijvoorbeeld de betreffende vakminister is dan de aangewezen weg om tot een oplossing te komen.
4. Overmacht. Het gaat hierbij om een niet-toerekenbare onmogelijkheid voor een bestuursorgaan om een wettelijke verplichting na te komen. Deze overmacht leidt er tevens toe dat de toezichthouder evenmin die wettelijke taak uit kan voeren. Bestuurlijk overleg over de ontstane situatie en de mogelijke oplossingsrichting is een dergelijke situatie – evenals het geval is bij de onder 3 beschreven situatie – de aangewezen weg.
5. Het niet-naleven van vormvoorschriften levert in de regel geen taakverwaarlozing in de zin van de wet op omdat de wetgever bij medebewind niet het naleven van vormvoorschriften voorop stelt. Deze gevallen leiden dan ook niet tot een besluit tot indeplaatsstelling.

Het gaat hier om een indicatie van gevallen waarin een toezichthouder gemotiveerd kan oordelen – nadat is vastgesteld dat er sprake is van taakverwaarlozing – dat een besluit tot indeplaatsstelling (in ieder geval op dat moment) niet de juiste maatregel is. De bestuurlijke interventieladder speelt bij deze beoordeling een belangrijke rol. In hoofdstuk 5 komt dit instrument nader aan de orde.

4.2.3. Hierna worden de hoofdlijnen van de wettelijke regeling aangeduid.

Een door de toezichthouder genomen besluit tot indeplaatsstelling is geformuleerd als een opdracht tot het verrichten van de wettelijke taak die wordt verwaarloosd. De bevoegdheid tot indeplaatsstelling bestaat pas indien een in dit besluit genoemde termijn is verstreken waarbinnen de onder toezicht gestelde in de gelegenheid is gesteld alsnog te voorzien in hetgeen in het besluit tot indeplaatsstelling wordt gevorderd en het bestuursorgaan hiervan geen of onvoldoende gebruik heeft gemaakt. Het besluit tot indeplaatsstelling kan wel direct door de toezicht houder worden uitgevoerd wanneer het gaat om een spoedeisend geval⁷³.

⁷² Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 34-35

⁷³ Artikelen 124 lid 2 van de Gemeentewet en 121 lid 2 van de Provinciewet. Het aspect spoedeisendheid komt ook aan de orde in hoofdstuk 5 over de bestuurlijke interventieladder (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

6. De nieuwe wettelijke regeling kent ook de figuur van het besluit tot indeplaatsstelling op verzoek en het vervangende besluit tot indeplaatsstelling. De Minister wie het aangaat kan in overeenstemming met de Minister van BZK aan de bevoegde provinciale toezichthouder het verzoek doen om aan artikel 124 lid 1 van de Gemeentewet toepassing te geven. Voorwaarde is dat er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. Bij het niet voldoen aan dit verzoek gaat de bevoegdheid van de provinciale toezichthouder over op de betreffende Minister⁷⁴.
7. Uitgangspunt van IBT is dat het toezicht op gemeentelijke bestuursorganen berust bij een provinciale toezichthouder. Dat is alleen anders voor die gevallen waarin de provincie geen taken heeft en om die reden ook niet over de kennis beschikt⁷⁵.
8. Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde⁷⁶.
9. Een besluit tot indeplaatsstelling kan worden ingetrokken wanneer de onder toezicht gestelde voldoende aannemelijk maakt dat het zonder voorbehoud zal voorzien in hetgeen van hem wordt gevorderd⁷⁷.
10. De toezichthouder kan ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan de onder toezicht gestelde bij of krachtens de wet opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:13, 5:15 t/m 5:17 en 5:20 van de Awb⁷⁸.
11. De onder toezicht gestelde is gehouden medewerking te verlenen aan de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling. De toezichthouder kan daarvoor een aanwijzing geven. De onder toezicht gestelde is gehouden op eerste vordering aan de toezichthouder alle informatie te verschaffen die nodig is voor de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling⁷⁹.
12. De onder toezicht gestelde kan tegen een tot hem gericht besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder rechtstreeks beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), zonder dat eerst een bezwaarschrift moet worden ingediend bij de toezichthouder⁸⁰.

4.3. *Wettelijke criteria, beleidsruimte en de reikwijdte van het instrument indeplaatsstelling*

4.3.1. In de artikelen 124 lid 1 van de Gemeentewet en 121 lid 1 van de Provinciewet is bepaald dat er sprake is van taakverwaarlozing wanneer een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde beslissing neemt;
2. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde handeling verricht;
3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderd resultaat tot stand brengt.

⁷⁴ Artikel 124a van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2)

⁷⁵ Artikel 124b van de Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

⁷⁶ Artikelen 124c van de Gemeentewet en 121a van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

⁷⁷ Artikelen 124d van de Gemeentewet en 121b van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr.2).

⁷⁸ Artikelen 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr.2). Het gaat hier om de uitvoering door het onder toezicht gestelde bestuursorgaan van wetten waarin zijn medewerking wordt gevorderd.

Bedoelde ambtelijke bevoegdheden zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb over handhaving

⁷⁹ Artikelen 124g van de Gemeentewet en 121e van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10 32 389 nr. 2)

⁸⁰ Artikelen 124i van de Gemeentewet en 121g van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10 32 389 nr. 2)

Aan de hand van aard en inhoud van de wettelijke bepaling waarin de medewerking van een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan gevorderd wordt, moet de toezichthouder vaststellen of zich in een concreet geval taakverwaarlozing voordoet. Wanneer de betreffende norm een open karakter heeft – zoals het in paragraaf 4.1. noot 27 genoemde voorbeeld van een ‘goede ruimtelijke ordening’ – zal door de toezichthouder minder snel de conclusie getrokken kunnen worden dat er sprake is van taakverwaarlozing dan wanneer de betreffende wettelijke norm concreet van aard is en niet of nauwelijks om een nadere afweging door het bevoegde bestuursorgaan vraagt. Datzelfde geldt ook voor wettelijke normen die een bepaalde handeling van het bevoegde bestuursorgaan vorderen of het tijdig tot stand brengen van een bepaald resultaat⁸¹.

Dat betekent dat naarmate de wettelijke norm waarin de medewerking van een bestuursorgaan gevorderd wordt een meer open karakter heeft waardoor de beleidsruimte bij de uitvoering van deze norm groter is, de toezichthouder terughoudender dient te zijn met een eventuele interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling. In die situatie vraagt de vaststelling door de toezichthouder van het feit dat er sprake is van taakverwaarlozing, dan ook om een zwaardere motivering en worden aan de bewijsvoering door de toezichthouder zwaardere eisen gesteld dan wanneer het gaat om gebonden bestuur.

4.3.2. Bij taakverwaarlozing door een bestuursorgaan wordt in de opgedragen taak voorzien door indeplaatsstelling door een toezichthouder. Het gaat hierbij om een indeplaatsstelling in een concreet en dus individueel geval.

Wanneer een toezichthouder in de plaats treedt van een onder toezicht gestelde wegens taakverwaarlozing, zal nauwkeurig moeten worden na gegaan wat de betreffende sectorwet van de onder toezicht gestelde eist. Indeplaatsstelling mag niet worden benut om eigen beleidsdoelstellingen van de toezichthouder te verwezenlijken.

Hoofdstuk 5 De bestuurlijke interventieladder

Uitgangspunt van de wettelijke regeling is dat een besluit tot indeplaatsstelling niet door een toezichthouder wordt genomen zonder dat het bevoegde bestuursorgaan eerst in de gelegenheid is gesteld zelf in de zaak te voorzien. Dat is alleen anders wanneer het gaat om een spoedeisend geval⁸².

Een juridische interventie in het kader van IBT in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder, wordt voorafgegaan door een bestuurlijk traject⁸³. In de huidige bestuurspraktijk blijkt – aldus de memorie van toelichting bij de Wrgt – dat bestuurlijk overleg en het dreigen met juridische interventie in het algemeen voldoende is om ervoor te zorgen dat een bestuursorgaan de gevorderde taken naar behoren uitvoert. Een juridische interventie kan daarmee niet los worden gezien van het bestuurlijk traject dat hieraan vooraf gaat. Het bestuurlijk traject wordt omschreven als een interventieladder die verschillende fasen kent. De beschrijving van het bestuurlijk traject in de vorm van een interventieladder ziet met name op de bij taakverwaarlozing te nemen stappen⁸⁴. De interventieladder is niet dwingend.

⁸¹ Er is dan sprake van gebonden bestuur

⁸² Artikelen 124 leden 1 en 2 van de Gemeentewet en 121 leden 1 en 2 van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2).

⁸³ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 16-19.

⁸⁴ Het bestuurlijk traject voor spontane vernietiging verloopt doorgaans niet geheel op dezelfde wijze omdat de toezichthouder in het algemeen pas na een genomen besluit geconfronteerd wordt met een mogelijke strijd met het recht. Zie hierover Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17

Een toezichthouder beslist zelf in welk tempo de treden worden doorlopen. In spoedeisende situaties – bijvoorbeeld wanneer onomkeerbare situaties dreigen te ontstaan – staat het de toezichthouder vrij om direct over te gaan tot een juridische interventie in de vorm van een besluit tot indeplaatsstelling⁸⁵.

Fase 1 Signaleren

Toezicht begint met het signaleren van mogelijke misstanden. Er zijn diverse manieren waarop een toezichthouder geattendeerd kan worden op een misstand. Dat kan door eigen onderzoek en een risicoanalyse op basis van openbare informatie of gegevens die speciaal voor de toezichthouder systematisch worden verzameld⁸⁶. Een misstand kan ook aan het licht komen door berichten in de media, personen of bedrijven die een mogelijke misstand melden of door een klokkenluider. Het is aan de toezichthouder om het piepsysteem effectief in te richten.

Actie: de toezichthouder neemt een beslissing over het bestaan van een vermoeden van een misstand en de overstap naar fase 2. In beginsel wordt in deze fase alleen gebruik gemaakt van de verkregen signalen. Er kan echter aanleiding voor de toezichthouder bestaan om over te gaan tot informatie-uitvraag bij het betrokken bestuursorgaan om te kunnen beoordelen of er sprake is van taakverwaarlozing. In dat geval wordt de beslissing genomen tot overstap naar fase 2⁸⁷. De uitgangspunten van selectiviteit (terughoudendheid in het IBT) en proportionaliteit (inzet lichtst mogelijke instrument) worden in acht genomen⁸⁸. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – in kennis gesteld over de afhandeling van de melding.

Fase 2 Informatie opvragen en valideren

Nadat bij de toezichthouder het vermoeden is ontstaan dat sprake is van een misstand kan informatie worden opgevraagd bij het betrokken bestuursorgaan. De toezichthouder kan hierbij een ambtsbericht vragen⁸⁹. Bij het uitblijven van adequate en tijdige informatie kunnen ambtenaren van de toezichthouder informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten⁹⁰. Vervolgens wordt over de verkregen informatie door de toezichthouder overleg gevoerd met het bestuursorgaan. De toezichthouder kan daarbij termijnen stellen aan het bestuursorgaan.

Actie: ter afsluiting van deze fase neemt de toezichthouder een beslissing over taakverwaarlozing. Wanneer geconstateerd wordt dat er sprake is van taakverwaarlozing neemt de toezichthouder – met inachtneming van het in paragraaf 4.2.2. gestelde met betrekking tot de beginselplicht tot indeplaatsstelling – een beslissing over de overstap naar fase 3. Bij een overstap naar fase 3 is er sprake van actief toezicht door de toezichthouder. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van de beslissing van de toezichthouder in kennis gesteld.

⁸⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 17.

⁸⁶ Op basis van een algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of provinciale verordening. Zie hierover Kamerstukken II 2009/10, nr. 3 p. 17

⁸⁷ Het betreft hier niet een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Het gaat dus om een beslissing waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Dat geldt eveneens voor de beslissingen die in de volgende fasen van de bestuurlijke interventieladder worden genomen.

⁸⁸ Zie hierover paragraaf 2.5.

⁸⁹ Artikelen 118 van de Gemeentewet en 116 van de Provinciewet.

⁹⁰ Artikelen 124e van de Gemeentewet en 121c van de Provinciewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2)

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

Nadat de toezichthouder geconstateerd heeft dat er grond bestaat voor een interventie, maakt het afspraken met de onder toezicht gestelde over te nemen acties en termijnen⁹¹. Het is de bedoeling dat wanneer het IBT op gemeenten in een bepaald geval bij de vakminister is belegd en deze constateert dat er aanleiding bestaat voor een interventie, de vakminister in deze fase de provincie informeert zodat zij vanuit haar rol als bewaker van de integrale kwaliteit van het functioneren van gemeenten kan beoordelen in welke mate de mogelijke interventie van de vakminister samenhangt met mogelijk andere problemen binnen de betrokken gemeente. In deze fase krijgt de onder toezicht gestelde de gelegenheid om in overeenstemming met de wet alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen. De toezichthouder kan zonodig hulp bieden en adviseren. Wanneer er sprake is van urgentie kan deze fase in tijd worden verkort.

Actie: ter afsluiting van deze fase maakt de toezichthouder afspraken met de onder toezicht gestelde en krijgt deze de gelegenheid om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen. Wanneer de onder toezicht gestelde na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn of termijnen niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan neemt de toezichthouder – met inachtneming van het in paragraaf 4.2.2. gestelde met betrekking tot de beginselplicht tot indeplaatsstelling – een beslissing over de overstap naar fase 4. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van de beslissing van de toezichthouder in kennis gesteld.

Fase 4 Vooraankondiging van juridische interventie

Voordat de toezichthouder definitief besluit tot een juridische interventie, krijgt de onder toezicht gestelde een vooraankondiging van de geplande interventie. Hierin wordt in grote lijnen aangegeven welke taak niet, niet tijdig of niet naar behoren wordt uitgevoerd, waarom tot juridische interventie wordt overgegaan en wordt uitgelegd wat de consequenties zijn van een besluit tot indeplaatsstelling. Deze vooraankondiging bestaat uit een brief van de toezichthouder aan de onder toezicht gestelde. Een afschrift van deze vooraankondiging (waarschuwing) wordt gezonden aan provinciale staten wanneer de onder toezicht gestelde een provinciaal bestuursorgaan betreft en aan de gemeenteraad wanneer de onder toezicht gestelde een gemeentelijk bestuursorgaan betreft. Tegelijkertijd wordt het voornemen gepubliceerd in een breed verspreide publicatie (krant of huis-aan-huisblad) dan wel op andere geschikte wijze. Het betrekken van provinciale staten en de gemeenteraad geeft deze organen de gelegenheid hun rol in het kader van de horizontale verantwoording te nemen. De bekendmaking van het voornemen tot interventie kan tevens bijdragen aan een publiek debat over de betreffende aangelegenheid. Dat publieke debat kan weer bijdragen aan versterking van het proces van horizontale verantwoording.

Actie: ter afsluiting van deze fase neemt de toezichthouder – met inachtneming van het in paragraaf 4.2.2. gestelde met betrekking tot de beginselplicht tot indeplaatsstelling – een beslissing over de overstap naar fase 5 en daarmee over het voornemen om tot indeplaatsstelling over te gaan. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van de beslissing van de toezichthouder in kennis gesteld.

⁹¹ Dat kan uiteraard alleen wanneer de onder toezicht gestelde bereid is hierover afspraken te maken.

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

Wanneer het bestuurlijk overleg – inclusief het publieke debat over de vooraankondiging van de voorgenomen interventie – niet leidt tot overeenstemming tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde, neemt de toezichthouder een besluit tot indeplaatsstelling. Het besluit wordt geformuleerd als een last: wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de gestelde termijn (de begunstigingstermijn) de voorgeschreven maatregelen heeft genomen, zal de toezichthouder die maatregelen nemen op kosten van de betrokken provincie of gemeente⁹². In deze formele fase kan de toezichthouder zo nodig de onder toezicht gestelde met hulp en advies ondersteunen zodat deze binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn medebewindverplichtingen kan voldoen.

Wanneer de wettelijk gevorderde taak een omvangrijke resultaatsverplichting betreft waarbij de onder toezicht gestelde te weinig doet om binnen de wettelijke termijn dat resultaat te bereiken, kan het besluit tot indeplaatsstelling betrekking hebben op deelstappen die nodig zijn voor het tijdig behalen van het wettelijk gevorderde resultaat. Zonodig kan het besluit verschillende termijnen bevatten. Vanaf het moment dat één van die termijnen is overschreden wordt aan de last niet voldaan en treedt de toezichthouder daadwerkelijk in de plaats van de onder toezicht gestelde. Op kosten van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente treft de toezichthouder verder zelf de maatregelen die nodig zijn om het gevorderde resultaat te bereiken. Met de verschillende termijnen wordt voorkomen dat een onder toezicht gestelde indeplaatsstelling kan ontlopen door iedere keer precies te doen wat in een besluit tot indeplaatsstelling wordt voorgeschreven en vervolgens weer stil zit zodat een nieuw besluit – met alle noodzakelijke voorbereiding – nodig is om verdere stappen af te dwingen.

Een besluit tot indeplaatsstelling bevat – zo blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wrgt – in ieder geval⁹³:

1. informatie over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de toezichthouder;
2. informatie over de onder toezicht gestelde;
3. informatie over de wettelijke taak die verwaarloosd is, het maatschappelijk resultaat dat moet worden bereikt en (in hoofdlijnen aangegeven) de concrete gevolgen van dat resultaat;
4. een omschrijving van het met de uitvoering van de wettelijke taak te bereiken resultaat;
5. informatieverstrekking over de uitvoering van het besluit tot indeplaatsstelling;
6. een verantwoording over het bestuurlijk voortraject, het horen van directbelanghebbenden en de overlegbereidheid van de onder toezicht gestelde gedurende de waarschuwingstermijn;
7. de termijn waarbinnen de onder toezicht gestelde de kans heeft zelf zijn taak uit te voeren en welke handelingen in die termijn moeten zijn verricht om feitelijke indeplaatsstelling te voorkomen;
8. informatie over de wijze waarop de interventie wordt beëindigd;
9. informatie over de kosten die ten laste van de onder toezicht gestelde provincie of gemeente komen;
10. informatie over de wijze waarop openbaarmaking van het besluit tot indeplaatsstelling zal plaatsvinden en welke bestuursorganen hierover worden geïnformeerd;
11. een beroepsclausule (de onder toezicht gestelde kan in deze fase tegen het besluit tot indeplaatsstelling beroep instellen bij de ABRvS. Het beroep moet worden ingesteld binnen zes weken na bekendmaking van het besluit tot indeplaatsstelling. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking. Daartoe zal een voorlopige voorziening moeten worden gevraagd).

⁹² Zie ook de memorie van toelichting bij de Wrgt, o.m. paragraaf 7.5 en 9.2.4.

⁹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3 p. 27-28

Juridisch relevant is dat een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder uitsluitend rechtsbetrekkingen in het leven roept tussen het toezichthoudend bestuursorgaan en het onder toezicht gestelde bestuursorgaan. Bij een dergelijk besluit zijn dan ook slechts twee bestuursorganen betrokken en geen andere belanghebbenden. Op grond van de artikelen 121g van de Provinciewet en 124i van de Gemeentewet kunnen alleen indeplaatsgestelde bestuursorganen bij de ABRvS beroep instellen tegen een besluit van een toezichthouder tot indeplaatsstelling. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt opgenomen in de bijlage bij artikel 8:5 van de Awb. Hiertoe is overgegaan omdat individuele burgers, bedrijven, instellingen etc. geen belanghebbende zijn bij een besluit tot indeplaatsstelling. Dat betekent dat tegen een dergelijk besluit geen publiekrechtelijke rechtsbescherming openstaat. Een en ander impliceert eveneens dat een verzoeker evenmin op grond van artikel 6:2 van de Awb beroep kan instellen tegen de weigering van een toezichthouder om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen⁹⁴

Actie: in deze fase neemt de toezichthouder het besluit tot indeplaatsstelling. In dat besluit wordt de onder toezicht gestelde opdracht gegeven om binnen een bepaalde termijn aan zijn medebewindverplichting(en) te voldoen (begunstigingstermijn). Tegen dat besluit kan door de onder toezicht gestelde rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Wanneer de onder toezicht gestelde niet binnen de begunstigingstermijn aan de opdracht heeft voldaan neemt de toezichthouder een besluit over de overstap naar fase 6. De uitgangspunten van selectiviteit en proportionaliteit worden in acht genomen. De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – van het besluit tot indeplaatsstelling van de toezichthouder in kennis gesteld.

Fase 6 Sanctie indeplaatsstelling

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

Actie: na het aflopen van de formele waarschuwingfase gaat de toezichthouder over tot feitelijke indeplaatsstelling van de onder toezicht gestelde wanneer deze niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Daarvoor is niet een apart besluit nodig. Op grond van feiten en omstandigheden die zijn gewijzigd ten opzichte van het tijdstip waarop het besluit tot indeplaatsstelling werd genomen, kan de toezichthouder gemotiveerd afzien van feitelijke indeplaatsstelling. De onder toezicht gestelde wordt hiervan in kennis gesteld. Wanneer de onder toezicht gestelde de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders betreft wordt ook de gemeenteraad geïnformeerd. Wanneer de onder toezicht gestelde de commissaris van de Koningin of het college van gedeputeerde staten betreft worden ook provinciale staten geïnformeerd.

⁹⁴ Zie hierover het advies van de Raad van State (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 4, p. 7-8). Het betreft een zuiver bestuursgeschil waarbij alleen bestuursorganen betrokken zijn en geen andere belanghebbenden. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 2.

De melder van een misstand wordt – wanneer deze bekend is – over de feitelijke indeplaatsstelling of het afzien daarvan door de toezichthouder in kennis gesteld. Het besluit tot indeplaatsstelling wordt door de toezichthouder ingetrokken wanneer daar aanleiding toe bestaat.

Hoofdstuk 6 Indeplaatsstelling op verzoek en rechtsbescherming

Hoofddregel in het stelsel van publiekrechtelijke rechtsbescherming in Nederland is dat een belanghebbende bij een besluit van een bestuursorgaan hier bezwaar tegen kan maken bij het bestuursorgaan dat het betreffende besluit genomen heeft. Bij ongegrondverklaring van dat bezwaar kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter (sector bestuursrecht van de rechtbank) met de mogelijkheid van hoger beroep bij de ABRvS wanneer het beroep bij de rechtbank eveneens ongegrond wordt verklaard. De Awb vormt het kader van het publiekrechtelijk stelsel van rechtsbescherming⁹⁵.

Het is echter denkbaar dat in een concreet geval iemand geen rechtsmiddelen (bezwaar, beroep, hoger beroep) aanwendt tegen een besluit van een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan dat naar zijn of haar mening in strijd met het recht is genomen, maar zich met een verzoek tot indeplaatsstelling tot de bevoegde toezichthouder wendt. Een besluit tot indeplaatsstelling van een toezichthouder kan echter geen substituut zijn voor rechtsbescherming van individuele burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, instellingen etc. In de regel zal een verzoek tot indeplaatsstelling dan ook niet voor honorering in aanmerking komen onder verwijzing naar ter beschikking staande rechtsmiddelen. Een en ander neemt niet weg dat er onder omstandigheden redenen voor de toezichthouder kunnen bestaan om naar aanleiding van een verzoek tot indeplaatsstelling bij het betrokken bestuursorgaan om informatie te vragen. De aldus verkregen informatie kan er in beginsel toe leiden dat alsnog een besluit tot indeplaatsstelling door de toezichthouder wordt genomen⁹⁶. Het vorenstaande geldt onverkort voor een verzoek tot indeplaatsstelling van iemand die niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden gekwalificeerd en die om die reden dus geen publiekrechtelijke rechtsmiddelen tegen een besluit van een bestuursorgaan van provincie of gemeente kan aanwenden. In deze situatie geldt eveneens dat de indeplaatsstellingsregeling geen substituut is voor – in dit geval – het ontbreken van publiekrechtelijke rechtsbescherming. Hiervoor is er al op gewezen dat alleen het indeplaatsgestelde bestuursorgaan beroep kan instellen bij de ABRvS tegen een besluit van een toezichthouder tot indeplaatsstelling en dat dergelijke besluiten zijn opgenomen in de negatieve lijst bij artikel 8:5 van de Awb⁹⁷.

⁹⁵ De (vele) uitzonderingen op de hoofdregel worden hier verder buiten beschouwing gelaten

⁹⁶ Zie hierover de in hoofdstuk 5 beschreven Bestuurlijke interventieladder. In punt 1 Signaleren wordt erop gewezen dat het aan de toezichthouder is om een effectief piepsysteem in te richten. Verzoeken als hier bedoeld vallen uiteraard ook onder een dergelijk piepsysteem

⁹⁷ Hoofdstuk 5, Fase 5, p. 15.

BIJLAGE 6

Besluit van 11 juli 2012 tot vaststelling van regels over de verstrekking van systematische informatie in het kader van interbestuurlijk toezicht (Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie)

Artikel 1

In dit besluit en op dit besluit gebaseerde regelingen en provinciale verordeningen wordt verstaan onder:

- a. wettelijke taak: de wettelijk gevorderde beslissingen, handelingen of resultaten, bedoeld in artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 121, eerste lid, van de Provinciewet;
- b. toezicht: het verzamelen van de informatie door het provinciebestuur of Onze Minister die het aangaat over de vraag of de uitvoering van een wettelijke taak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren;
- c. toezichtinformatie: informatie die door het provinciebestuur of Onze Minister die het aangaat van het gemeentebestuur of het provinciebestuur wordt gevraagd ten behoeve van het toezicht;
- d. systematische toezichtinformatie: toezichtinformatie die van meer dan één gemeentebestuur of provinciebestuur wordt gevraagd of die vaker dan één keer wordt gevraagd.

Artikel 2

1. Onze Minister die het aangaat kan, voor zover hij met toezicht is belast, met inachtneming van dit besluit bij ministeriële regeling de verplichting opleggen tot het periodiek aan hem verstrekken van systematische toezichtinformatie.
2. Voor zover gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning met toezicht zijn belast, kunnen provinciale staten met inachtneming van dit besluit bij verordening de verplichting opleggen tot het periodiek verstrekken van systematische toezichtinformatie aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning.
3. Onze Minister die het aangaat, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning kan onderscheidenlijk kunnen, voor zover hij, onderscheidenlijk zij, met toezicht is belast, de verplichting opleggen tot eenmalige verstrekking van systematische toezichtinformatie overeenkomstig artikel 6.

Artikel 3

Het provinciebestuur of Onze Minister kan een jaarplan opstellen waarin de prioriteiten inzake het toezicht worden gesteld.

Artikel 4

1. De verplichting tot het verstrekken van systematische toezichtinformatie wordt slechts opgelegd, voor zover en voor zolang dit noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht.
2. De verplichting tot het verstrekken van systematische toezichtinformatie wordt slechts opgelegd, indien het provinciebestuur of Onze Minister die het aangaat de gegevens niet op andere wijze kan verkrijgen of indien de door het provinciebestuur of Onze Minister te leveren inspanning ter verkrijging van de gegevens niet opweegt tegen de inspanning die het gemeentebestuur of het provinciebestuur levert bij het verstrekken van de systematische toezichtinformatie.

Artikel 5

1. Bij een verplichting tot periodieke verstrekking van systematische toezichtinformatie wordt bepaald:
 - a. over welke wettelijke taak informatie wordt gevraagd;
 - b. welke gegevens worden verstrekt;
 - c. op welk tijdstip de informatie wordt verstrekt;
 - d. op welke wijze de informatie wordt verstrekt.
2. In de in artikel 2 bedoelde regeling of verordening wordt voor een verplichting als bedoeld in het eerste lid een vrijstelling verleend, voor zover:
 - a. het provinciebestuur of Onze Minister die het aangaat reeds over de informatie beschikt;
 - b. de uitvoering van de wettelijke taak waarop de informatie betrekking heeft, hiertoe aanleiding geeft.

Artikel 6

1. De verplichting tot eenmalige verstrekking van systematische toezichtinformatie wordt slechts opgelegd in geval de verplichting noodzakelijk is:
 - a. ter uitwerking van een op toezicht betrekking hebbend onderzoeksthema dat is opgenomen in het
jaarplan, bedoeld in artikel 3 of een ander bij of krachtens de wet voorzien jaarplan;
 - b. wegens een ernstige onvoorziene gebeurtenis die aanleiding geeft tot toezicht dat niet in het
jaarplan is voorzien.
2. De verplichting wordt voor een onderzoeksthema als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, niet voor twee achtereenvolgende jaren opgelegd.
3. Bij het opleggen van de verplichting wordt een termijn gesteld die het gemeentebestuur of het provinciebestuur voldoende gelegenheid geeft om aan de verplichting te voldoen.

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de artikelen 1.1 en 1.2 van de Wet revitalisering generiek toezicht in werking treden.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Het kabinetsbeleid inzake de herziening van het interbestuurlijk toezicht is er op gericht om een verschuiving aan te brengen van specifieke naar generieke arrangementen. Dat heeft ook gevolgen voor de informatie-stromen die in verband met het houden van toezicht noodzakelijk zijn. De interbestuurlijk toezichthouder verzamelt ten aanzien van zijn bevoegdheid informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, vormt hierover een oordeel en intervenueert zonodig naar aanleiding daarvan. Op grond van de Gemeentewet (artikel 118) kan de minister of het provinciebestuur het gemeentebestuur om incidentele informatie vragen. Datzelfde geldt voor het geval de minister in incidentele gevallen informatie nodig heeft van het provinciebestuur (artikel 116 Provinciewet).

De minister of het provinciebestuur heeft in het kader van de uitoefening van interbestuurlijk toezicht echter ook systematische informatie nodig, waarbij de regelmaat en omvang vooraf dient te worden bepaald. Hiervoor schrijven de artikelen 117 van de Provinciewet en 119 en 120 van de Gemeentewet een formeelwettelijke grondslag voor. Met de Wet revitalisering generiek toezicht is in de Provinciewet (artikel 121f) en de Gemeentewet (artikel 124h) aan het provinciebestuur en het gemeentebestuur een wettelijke verplichting opgelegd om systematische informatie over de uitvoering van medebewindswetten te verstrekken. Op grond van de artikelen 124h van de Gemeentewet en 121f van de Provinciewet worden in onderhavig besluit regels gesteld over die verstrekking en de wijze waarop de minister of het provinciebestuur de op het provinciebestuur of het gemeentebestuur rustende verplichting nader invullen.

Met de wettelijke basis in de Provinciewet en de Gemeentewet is het niet meer nodig om een aparte wettelijke grondslag voor toezichtinformatie in bijzondere wetten op te nemen. De bescherming van decentrale overheden die uitging van de noodzaak om per aangelegenheid een formeelwettelijke basis te creëren, wordt in dit besluit gecompenseerd door algemene regels te stellen over het verstrekken van toezichtinformatie, zodat enerzijds adequaat toezicht mogelijk is, maar anderzijds decentrale overheden niet worden geconfronteerd met informatieverplichtingen die onevenredige inspanningen vergen of voor een ander doel dan toezicht worden gebruikt.

Voorgeschiedenis informatievoorziening in de Gemeentewet en de Provinciewet

Bij de totstandkoming van de huidige Gemeentewet en Provinciewet, in de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw, is uitvoerig stil gestaan bij de informatiestroom tussen rijk, provincies en gemeenten. In het navolgende wordt voor de leesbaarheid verwezen naar de artikelen en de parlementaire stukken van de Gemeentewet, maar deze paragraaf is tevens van toepassing op de informatievoorziening krachtens de Provinciewet.

Blijkens de memorie van toelichting bij de huidige Gemeentewet werden diverse problemen geconstateerd betreffende de informatieverstrekking tussen bestuurslagen. Zo waren gemeenten ontevreden over de ongecoördineerde, gedetailleerde informatie die door rijksinstanties werd opgevraagd, terwijl de gemeenten zelf vaak niet tijdig door het rijk werden geïnformeerd over voor hen belangrijke aangelegenheden.

Daarnaast was de zeggenschap over de informatie niet geregeld en ontbrak een regeling van de met de verstrekking gemoeide kosten⁹⁸.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij de Gemeentewet is voorts onderscheid gemaakt tussen standaardverstrekking van systematische informatie en variabele verstrekking van systematische informatie⁹⁹. De betekenis van systematische informatie wordt hieronder nader geduid in de paragraaf «Kader voor een nieuwe regeling voor toezichtinformatie». Standaardverstrekking werd in de nota naar aanleiding van het eindverslag omschreven als informatie waarvan vooraf de frequentie, de inhoud en de vorm is bepaald. Van variabele verstrekking was volgens de nota naar aanleiding van het eindverslag sprake als de frequentie, de inhoud en de vorm niet vooraf zijn bepaald.

Voor het kunnen verplichten tot het verstrekken van systematische informatie dient de bevoegdheid te zijn verleend in de wet (de Gemeentewet of een bijzondere wet) of, krachtens een wet, in een algemene maatregel van bestuur. Daarnaast kunnen via artikel 119, derde lid, Gemeentewet, bij algemene maatregel van bestuur normen en waarborgen worden gesteld, waaraan de aan gemeenten op te leggen verplichtingen moeten voldoen. In de memorie van toelichting bij de Gemeentewet werd voor in die algemene maatregel van bestuur een aantal onderwerpen genoemd. Voor toezichtinformatie zijn relevant:

- Duplicatie bij het verzamelen, verwerken en opslaan van gegevens moet worden voorkomen, tenzij deze duplicatie voor de openbare sector als geheel economische voordelen biedt en de belangen van de burger daardoor niet onevenredig worden geschaad.
- Gegevens voor gebruik op hoger niveau worden geaggregeerd tenzij detailinformatie voor bepaalde doeleinden noodzakelijk is.
- De informatie die het Rijk vraagt, moet nodig zijn voor de uitoefening van een concreet aan te wijzen bevoegdheid.
- Ingewonnen informatie mag niet voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor zij is gevraagd¹⁰⁰.

De Gemeentewet biedt nog enige andere waarborgen die betrekking hebben op de verstrekking van systematische informatie. Het betreft de verplichting om overleg te voeren met degenen aan wie de verplichting tot verstrekking wordt opgelegd (of een representatieve organisatie, bedoeld is: de Vereniging van Nederlandse gemeenten, de VNG) en de verplichting om overleg te voeren met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze verplichtingen zijn thans neergelegd in de artikelen 114 en 116 van de Gemeentewet. Artikel 116, tweede lid, legt aan ministers de plicht op in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid. Het provinciebestuur dient een verordening betreffende systematische informatievoorziening ter kennisname aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zenden (artikel 120, derde lid, van de Gemeentewet).

⁹⁸ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 27.

⁹⁹ Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 20.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 29.

Kader voor een nieuwe regeling voor toezichtinformatie

In de artikelen 118, 119 en 120 van de Gemeentewet is voorzien in een wettelijke regeling van de informatie-uitwisseling die zich met name richt tot de bestuurlijke aspecten. Daarbij gaat het om de vraag in welke gevallen en op welke wijze de verplichting tot verstrekking van informatie kan worden opgelegd.

Onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het verstrekken van raad en bijstand en andere incidentele informatie en anderzijds het verstrekken van systematische informatie. Met betrekking tot incidentele informatie-verstrekking is in de Gemeentewet geen nadere regeling opgenomen, omdat de regering er destijds van uitging dat een opeenstapeling van incidentele verzoeken achterwege zou blijven.

Systematische informatie is blijkens de memorie van toelichting alle niet-incidentele informatie. Het betreft informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt of ingewonnen, dan wel door alle of een groot aantal gemeenten wordt verstrekt c.q. daar wordt ingewonnen¹⁰¹. Het gaat daarbij zowel om feitelijke gegevens, als om plannen, beleidsvoornemens, opinies e.d., kortom alle informatie die afkomstig is uit een gemeentelijk informatiesysteem. Dit kan een bestaand of een te ontwikkelen en een geautomatiseerd of een handmatig gevoerd systeem betreffen¹⁰².

Zoals hiervoor reeds aangegeven kan de verplichting tot het verstrekken van systematische informatie alleen worden opgelegd bij formele wet of krachtens die wet op grond van een algemene maatregel van bestuur. In een ministeriële regeling of provinciale verordening kunnen vervolgens bepaalde aspecten worden opgenomen over de aard van de te verstrekken informatie (het «wat, hoe en wanneer» van wat de toezichthouder nodig heeft).

De nieuwe artikelen 124h van de Gemeentewet en 121f van de Provinciewet vormen de formeelwettelijke grondslag voor het opvragen van toezichtinformatie. Onderhavig besluit is gebaseerd op dat artikel. Daarnaast bieden ook de artikelen 119, derde lid, van de Gemeentewet en 117, derde lid, van de Provinciewet de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur algemene regels te stellen die van toepassing zijn als bij of krachtens een wet de verplichting tot verstrekking van systematische informatie wordt opgelegd. Deze grondslag beperkt zich echter niet tot toezichtinformatie, maar kan zich ook uitstrekken tot de verplichting beleidsinformatie te verstrekken.

Onderhavig besluit is op beide grondslagen gebaseerd, zodat de normen en waarborgen die hierin zijn opgenomen zowel gelden voor een toezichtinformatieverplichting die wordt ontleend aan artikel 124h van de Gemeentewet of 121f van de Provinciewet als voor een (reeds bestaande) bepaling over toezichtinformatie in een andere wet¹⁰³.

De verplichting tot overleg met de gemeenten heeft niet alleen betrekking op de wet waarin een taak aan medeoverheden in medebewind wordt gegeven, maar ook op de organisatie van de uitvoering van de taak en de uitvoering van het toezicht. Ook op ministeriële regelingen of provinciale verordeningen die op onderhavig besluit zijn gebaseerd, zijn de artikelen 114 van de Gemeentewet en 112 van de Provinciewet van toepassing.

¹⁰¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 117

¹⁰² Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 20

¹⁰³ Zie ook de paragraaf «Verhouding tot reeds bestaande informatieverplichtingen»

Op basis hiervan zullen de minister of gedeputeerde staten het overleg moeten aangaan met de gemeenten, de provincies of de hen vertegenwoordigende lichamen over het informatie-arrangement behorende bij de uit te voeren taak en het daarop uit te oefenen toezicht.

De artikel 116, tweede lid, van de Gemeentewet en 114, tweede lid, van de Provinciewet leggen aan ministers de plicht op in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid. Deze bepaling is eveneens van toepassing op ministeriële regelingen die op dit besluit zijn gebaseerd, nu het de taak is van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bewaken dat aan decentrale overheden ter zake geen onevenredige lasten worden opgelegd.

Afbakening toezichtinformatie en beleidsinformatie

Toezichtinformatie is de door het provinciebestuur of de betrokken minister van het gemeentebestuur of het provinciebestuur gevraagde informatie over de uitvoering van een wettelijke taak, op basis waarvan het provinciebestuur of de betrokken minister een oordeel kan vormen of die uitvoering voldoet aan de daaraan gestelde eisen en of het eventueel nodig is te interveniëren als niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Interbestuurlijk toezicht (en in dat kader op te vragen informatie) vormt geen grondslag voor het opvragen van informatie over de werking van het gevoerde beleid binnen een bepaald domein. Dergelijke informatie kan door de verantwoordelijke vakminister worden verzameld door middel van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie en andere vormen van verwerking van systematisch verstrekte informatie. Het is mogelijk dat ambtenaren die de taak hebben interbestuurlijk toezicht uit te oefenen, tevens zijn belast met het verzamelen van systematische informatie ten behoeve van beleidsmonitoring. Voor het systematisch opvragen van dergelijke beleidsinformatie is echter op grond van het artikel 119 van de Gemeentewet een aparte wettelijke basis nodig. De wettelijke basis voor het kunnen opvragen van toezichtinformatie in artikel 124h van de Gemeentewet is hiervoor niet toereikend. De bevoegdheid tot het opvragen van toezichtinformatie kan dus niet worden gebruikt om na te gaan of het beleid en de gekozen instrumenten als zodanig werken. Toezichtinformatie dient een ander doel dan beleidsinformatie (informatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het rijksbeleid en de gekozen beleidsinstrumenten). Wel kan de uitwerking van de verplichting tot het verstrekken van beleidsinformatie in een ministeriële regeling dan wel een provinciale verordening worden gecombineerd met de verplichting tot het verstrekken van toezichtinformatie, indien de wettelijke grondslag voor de verstrekking van de systematische beleidsinformatie daarvoor voldoende basis biedt.

Daarnaast kunnen de uitkomsten van toezicht wel aanleiding zijn of input vormen voor beleidsonderzoek of -evaluatie.

In onderhavig besluit is, in afwijking van de memorie van toelichting bij de Gemeentewet, niet bepaald dat ingewonnen informatie niet voor een ander doel mag worden gebruikt dan waarvoor zij is gevraagd. In een tijd dat gestreefd wordt naar vermindering van bestuurlijke lasten, is een dergelijk uitgangspunt niet doelmatig, omdat het zou leiden tot uitvraag van reeds beschikbare informatie. Ingewonnen beleidsinformatie kan daarom wel degelijk een aanleiding zijn voor (nader) toezicht, zij het dat uit de aard van beleidsinformatie zelden vast staat dat sprake is van concrete taakverwaarlozing, zodat het bestuursorgaan dat met toezicht is belast toch nog verder onderzoek zal moeten verrichten en overleg zal moeten voeren, alvorens sprake kan zijn van een indeplaatsstelling.

2. De regeling

In 2011 zijn spelregels vastgesteld voor interbestuurlijke informatie¹⁰⁴. Deze spelregels gelden zowel voor informatie over de effecten van (in medebewind) van de gemeenten en de provincies gevorderd bestuur, de uitvoering ervan door de individuele gemeenten en provincies als over de daarmee samenhangende financiën. Interbestuurlijke informatie over de uitvoering van het gevorderd bestuur wordt ook wel toezichtinformatie genoemd. De spelregels zijn daarmee tevens van toepassing op het opvragen van toezichtinformatie. De spelregels maken deel uit van de omgangsvormen tussen het rijk en medeoverheden en van het beoordelingskader «Interbestuurlijke Verhoudingen: normen en toetspunten voor beleid en regelgeving met impact op decentrale overheden». Daarnaast maken de spelregels onderdeel uit van het Integraal Afwegingskader, dat bij het opstellen van regelgeving door departementen in acht moet worden genomen. De uitgangspunten van het kabinetsstandpunt inzake de herziening van het interbestuurlijk toezicht (te weten: interbestuurlijke lastenverlichting en versobering van het toezicht) hebben bij zowel het opstellen van de Wet revitalisering generiek toezicht als bij het opstellen van de spelregels voor interbestuurlijke informatie een grote rol gespeeld.

Aangezien de verwachting is dat de omvang van de versobering van het toezicht met name wordt gerealiseerd door de vermindering van de verstrekking van toezichtinformatie, wordt met deze algemene maatregel van bestuur ingezet op het beperken van een wildgroei aan verplichtingen tot het verstrekken van toezichtinformatie. Daarnaast dient de te verstrekken informatie te voldoen aan de eisen van selectiviteit en proportionaliteit. Bij dit alles past dat zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van de gegevens die gemeenten in het kader van hun horizontale verantwoording voor een ieder toegankelijk maken of andere reeds verzamelde of beschikbare gegevens, zodat het verstrekken van toezicht-informatie door het gemeentebestuur of het provinciebestuur geen extra inspanning kost.

De spelregels voor interbestuurlijke informatie gelden zoals gezegd tevens voor het opvragen van toezichtinformatie, en zijn voor die categorie uitgewerkt in deze algemene maatregel van bestuur. De algemene maatregel van bestuur bepaalt wat verstaan moet worden onder informatie voor toezicht. Verder bevat de algemene maatregel van bestuur criteria die in acht moeten worden genomen bij het opleggen van een verplichting tot het verstrekken van informatie die noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht. In deze toelichting wordt op deze criteria ingegaan en worden zij beschreven vanuit de uitgangspunten die volgens de spelregels gelden voor het vaststellen van een informatiearrangement.

Voorafgaand zal het bestuursorgaan de, niet in de spelregels opgenomen, afweging moeten maken om in het kader van interbestuurlijk toezicht systematische informatie op te vragen. Het is goed denkbaar dat het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend zonder het opvragen van systematische informatie van het onder toezicht staande bestuursorgaan. In dat geval vindt nader onderzoek en eventueel ingrijpen plaats naar aanleiding van signalen van burgers of de pers. Het met toezicht belaste bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om de onder toezicht staande bestuursorganen periodiek te bezoeken, zoals thans de werkwijze is onder de Archiefwet. Het toezichthoudend bestuursorgaan maakt hiervoor een algemene risicoafweging. In de meeste gevallen kan een regeling of een verordening achterwege blijven.

¹⁰⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 29 362, nr. 193

- Eerste uitgangspunt: interactief en tijdig proces

Zoals eerder aangegeven bevat de Gemeentewet en de Provinciewet de verplichting overleg te voeren met degenen aan wie de verplichting tot verstrekking van informatie wordt opgelegd. In de praktijk is dat veelal de vertegenwoordigende organisatie – in het geval van de gemeenten de VNG of de provinciale vereniging van gemeenten en in het geval van de provincies het IPO. De ervaring leert dat vroegtijdig overleg, nog tijdens de fase van beleidsontwikkeling, over wat met de verplichting tot het verstrekken van informatie wordt beoogd, veelal leidt tot wederzijds begrip en duidelijkheid over de informatieverplichting en de consequenties die kleven aan het niet naleven ervan. De uitkomst van het overleg en de afweging van het toezichthoudende bestuursorgaan worden vastgelegd in een ministeriële regeling of een provinciale verordening, zodat vast staat welke informatie moet worden verstrekt. Daarnaast kunnen afspraken worden gemaakt over wat te doen wanneer tussentijds de informatiebehoefte verandert of nader wordt ingevuld.

- Tweede uitgangspunt: juiste informatie

Verantwoordelijkheid voor toezicht

Systematische informatie mag alleen worden opgevraagd met het oogmerk toezicht uit te oefenen, indien de verplichting tot het verstrekken van die informatie met dat doel is vastgelegd in een ministeriële regeling (als de minister met het interbestuurlijk toezicht is belast) of een provinciale verordening (als gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning met het toezicht zijn belast). Dit hoort bij het uitgangspunt dat helder moet zijn hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn om efficiënt en effectief uitvoering te kunnen geven aan de taken die bij die verantwoordelijkheden horen. Daarbij stelt een toezichthoudend bestuursorgaan zich de vraag of die te verstrekken informatie nodig is voor de wijze waarop zij toezicht willen houden en voor de vraag of die informatie noodzakelijk is voor de vraag of de aan het provinciebestuur of gemeentebestuur opgedragen taken juist worden uitgevoerd.

Gedeputeerde staten van de provincies hebben op basis van de Gemeentewet de generieke bevoegdheid toezicht te houden op de uitvoering van medebewindstaken door de gemeentebesturen. De commissaris van de Koningin houdt toezicht op de aan de burgemeester opgedragen taken. Daar kan van worden afgeweken (toezichtbevoegdheid bij de betrokken minister) ingeval de provincie op het betreffende beleidsterrein geen taak of expertise heeft. In dat geval wordt het toezicht door de betreffende minister uitgeoefend. De minister is daarnaast belast met het toezicht op de provinciebesturen. De organen die belast zijn met interbestuurlijk toezicht kunnen ten behoeve van het toezicht informatie vragen over de uitvoering van de taken waarop zij toezicht uitoefenen.

Gedifferentieerde uitvraag van toezichtinformatie (wisselende informatiebehoefte)

De toets op de uitvoering van wettelijk opgedragen taken gebeurt veelal risicogericht. De risicoanalyse die ten grondslag ligt aan de toetsing of wettelijk opgedragen taken worden uitgevoerd, bepaalt meestal de agenda voor de komende vier jaren, waarbij veelal jaarlijks een actualisatie plaatsvindt. Op basis van de risicoanalyse kan de toetsing plaatsvinden aan de hand van bepaalde thema's, of gericht zijn op bepaalde of alle gemeenten of provincies.

Als uitkomst van de risicoanalyse volgen antwoorden op de vragen of er aanvullende of andere informatie nodig is, of het nodig is bij sommige gemeenten of provincies intensiever op de uitvoering van wettelijk opgedragen taken te toetsen dan bij andere, en of het nodig is bij bepaalde gemeenten of provincies diepgaander onderzoek te doen of meer gemeenten of provincies in het onderzoek te betrekken. In lijn met het hiervoor genoemde eerste uitgangspunt (interactief en tijdig proces) wordt vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid over alle stappen in dit proces (onderzoeksaanpak, uitkomsten van de analyses en onderzoeken, risicoanalyse) tijdig met de betrokken bestuursorganen (of vertegenwoordiging daarvan) overleg gevoerd.

Daarnaast kan de toets op de uitvoering van wettelijk opgedragen taken gericht zijn op de beoordeling of de in medebewind gegeven taken naar behoren worden uitgevoerd door alle individuele gemeenten of provincies. De systematische uitvraag van informatie is dan veelal periodiek van aard en gericht op alle bestuursorganen die worden geacht de medebewindstaken naar behoren uit te voeren. In dat geval vindt geen risicoanalyse per gemeente of provincie plaats.

Consequentie van eventuele gebrekkige (inadequate of niet tijdige) informatieverstrekking is dat de door het toezichthoudende bestuursorgaan aangewezen ambtenaren de informatie, eventueel steekproefsgewijs, kunnen komen halen (inzage in archieven en documenten) op grond van de artikelen 121c van de Provinciewet of 124e van de Gemeentewet. Onderhavig besluit richt zich echter, zoals aangegeven, op systematische informatie. De informatie die wordt verstrekt aan de in de artikelen 121c Provinciewet of 124e Gemeentewet bedoelde ambtenaren, maar ook schriftelijke ad hoc informatieverzoeken als gevolg van incidenten of signalen, zoals burgerbrieven, moeten hiervan worden onderscheiden, en vallen dan ook niet onder de werking van onderhavig besluit.

- Derde uitgangspunt: minst belastend

Om de inspanning tot het leveren van informatie naar aanleiding van de opgelegde verplichting zo gering mogelijk te houden en te streven naar meervoudig gebruik van informatie, dient zoveel als mogelijk te worden aangesloten bij de informatie die horizontaal reeds aanwezig is. Voorafgaand aan de implementatie van het nieuwe of te wijzigen beleid en een daarbij horende toezichtinformatieverplichtingen dienen tijdig afspraken te worden gemaakt over de voorwaarden en het gebruik van de reeds aanwezige informatiebron. In het algemeen dient terughoudendheid te worden betracht ten aanzien van het introduceren van nieuwe specifieke informatieverplichtingen.

Financiële gevolgen van plicht tot informatieverstrekking

Op basis van artikel 117, vierde lid, Provinciewet en artikel 119, vierde lid, Gemeentewet geldt voor het Rijk de plicht om aan te geven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd. Op basis van artikel 120, tweede lid, geldt hetzelfde voor de gevallen waarin de systematische informatie aan de provincies wordt verstrekt. Voorafgaand aan de implementatie van de nieuw op te leggen of te wijzigen plicht tot informatieverstrekking dient de omvang van de uitvoeringskosten in beeld te worden gebracht, conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Het verdient aanbeveling om de financiële gevolgen van de informatieverstrekking te betrekken bij het overleg tussen Rijk en medeoverheden over de inrichting van de medebewindstaken (het opstellen of wijzigen van de betreffende wet- en regelgeving) en de bijbehorende uitvoeringskosten. Artikel 120, tweede lid, van de Gemeentewet gaat hier blijkens de term «regelingen» ook van uit. Indien de financiële gevolgen niet eerder aan de orde zijn

geweest, zal bij een ministeriële regeling of provinciale verordening wel aandacht hieraan moeten worden besteed. Dit zou idealiter een uitkomst moeten zijn van het genoemde overleg tussen Rijk en medeoverheden, waarbij de regering een verantwoordelijkheid heeft voor het in beeld brengen van de gevolgen van nieuwe of gewijzigde medebewindstaken en eventueel daarbij horende verplichtingen tot informatieverstrekking.

3. Verhouding tot andere wet- en regelgeving

Zoals aangegeven vindt artikel 2 van onderhavig besluit zijn grondslag in artikel 121f van de Provinciewet en artikel 124h van de Gemeentewet. Op basis van de algemene maatregel van bestuur zullen in ministeriële regelingen en provinciale verordeningen de toezichtinformatieverplichtingen per beleidsterrein moeten worden opgenomen. De uitwerking in concrete informatieverplichtingen in een ministeriële regeling of een provinciale verordening is een voorwaarde voor het kunnen opleggen van een verplichting tot het verstrekken van toezichtinformatie aan gemeenten of provincies.

Verhouding tot reeds bestaande informatieverplichtingen

De normen en waarborgen die zijn opgenomen in de artikelen 3 tot en met 7 vinden hun grondslag niet alleen in artikel 121f van de Provinciewet en artikel 124h van de Gemeentewet, maar tevens in de artikelen 119, derde lid, van de Gemeentewet en 117, derde lid, van de Provinciewet. Daarmee zijn de artikelen 3 tot en met 7 tevens van toepassing op sectorale regelingen met toezichtinformatieverplichtingen die reeds gelden op basis van een ander in artikel 117 Provinciewet of artikel 119 Gemeentewet bedoeld wettelijk voorschrift, voor zover betrekking hebbend op toezichtinformatie.

Verhouding tot de artikelen 121c Provinciewet en 124e Gemeentewet

De artikelen 121c Provinciewet en 124e Gemeentewet vormen de grondslag voor het aanwijzen van ambtenaren ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van medebewindstaken. Deze ambtenaren hebben enkele, in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen, bevoegdheden die zijn ontleend aan het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften door burgers. Van deze bevoegdheden hebben de artikelen 5:16 (het vorderen van inlichtingen) en 5:17 (inzage van gegevens en bescheiden) van de Algemene wet bestuursrecht betrekking op de verkrijging van informatie. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is onderhavig besluit niet op deze bevoegdheden van toepassing.

Een bestuursorgaan, belast met interbestuurlijk toezicht, kan de in de artikelen 121c Provinciewet en 124e Gemeentewet bedoelde ambtenaren op twee manieren inzetten.

Het eerste geval betreft het verrichten van een nader onderzoek naar aanleiding van een extern signaal, zoals een burgerbrief of een publicatie in de pers. De werkzaamheden van de ambtenaren vormen dan een alternatief voor een verzoek om raad en bijstand, waarop dit besluit evenmin van toepassing is. In het tweede geval kan een toezichthoudend bestuursorgaan van oordeel zijn dat het, gelet op de aard van de wettelijke taken waarop het toezicht betrekking heeft, wenselijk is het onder toezicht staande bestuursorgaan te bezoeken. Dat kan zijn om de juistheid van de op grond van onderhavig besluit verkregen

informatie te toetsen («reality checks») of als alternatief voor een systematische informatieverstrekking op grond van dit besluit. Het toezichthoudende bestuursorgaan kan daarbij de te bezoeken bestuursorganen selecteren op basis van een risicoanalyse of een aselechte steekproef, maar kan ook een rooster maken waarbij alle onder toezicht staande bestuursorganen eenmaal per drie of vier jaar worden bezocht.

4. Consultatie en adviezen

Een concept van onderhavig besluit is voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Advies IPO

Het IPO oordeelt over het algemeen positief over het besluit, maar heeft ook kritiek. IPO vraagt zich af of de regeling niet veel eenvoudiger kan worden opgesteld. Voornaamste punt van kritiek is dat de regeling een te nauw keurslijf zou bieden voor de toezichthouder, vooral waar het gaat om het onderscheid tussen periodieke en eenmalige verstrekking van systematische toezichtinformatie. De gehanteerde definitie zou geen oplossing bieden voor de praktijk waarbij na een informatie-uitvraag bij meerdere ondertoezichtgestelden naar aanleiding van een incident bij één van deze vaak nog een follow-up nodig is.

Het geschetste is een voorbeeld van een situatie waarbij naar aanleiding van een incident (ernstige onvoorziene gebeurtenis) de noodzaak ontstaat op korte termijn nadere eenmalige informatie op te vragen of toezicht in te stellen. De regeling biedt juist de ruimte voor het opleggen van een verplichting tot eenmalige verstrekking van systematische informatieverstrekking op basis van artikel 6, eerste lid, onderdeel b. Daarnaast kunnen op basis van artikel 124e van de Gemeentewet (zoals voorgesteld in de Wet revitalisering generiek toezicht) ambtenaren aangewezen worden die nader toezicht instellen. Elders in deze nota van toelichting is aangegeven dat in lijn met de tendens dat de toezichthouder steeds meer uitgaat van risicogeorïenteerd toezicht in de meeste gevallen een provinciale verordening of ministeriële regeling niet nodig zal blijken. Het IPO is van mening dat het oordeel of een provinciale verordening of ministeriële regeling nodig is, toekomt aan de toezichthouder. Naar het oordeel van de regering neemt dat niet weg dat terughoudendheid in het opleggen van verplichtingen tot verstrekken van toezichtinformatie een uitgangspunt is van de herziening van het interbestuurlijk toezicht. Daarom blijft de regering bij de verwachting dat, gelet op die doelstelling, in de meeste gevallen een provinciale verordening of een ministeriële regeling niet nodig zal blijken.

Het IPO stelt verder in dat kader dat alleen al een vrijstelling voor de aanlevering van informatie voor gemeenten die de informatie beschikbaar stellen via «[waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)» in een verordening dient te worden opgenomen. Deze aanname is onjuist, nu slechts een vrijstelling kan worden gegeven van een verplichting die in de provinciale verordening of de ministeriële regeling is opgenomen. Als er geen provinciale verordening of ministeriële regeling is, hoeft er ook geen vrijstelling te worden verleend.

Voorts merkt het IPO op dat uit de toelichting bij artikel 6 opgemaakt kan worden dat van artikel 6 (het opleggen van een verplichting tot verstrekking van eenmalige verstrekking van systematische informatie) alleen gebruik gemaakt kan worden als de provinciale verordening voorziet in een jaarplan. Dit is juist niet het geval, en de betreffende passage in deze nota van toelichting die daar wel op wees, is geschrapt.

Het IPO stelt dat deze nota van toelichting suggereert dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de financiële gevolgen van het verstrekken van toezichtinformatie indien dit niet eerder aan de orde is geweest, en vindt dat tot uiting dient te komen dat dit een zaak is van de wetgever. De toelichting is hierop aangepast.

Het IPO spreekt de zorg uit over de onduidelijkheid in de gewenste gedetailleerdheid van de toekomstige verordeningen en verzoekt daar in de toelichting aandacht aan te schenken. De regering volstaat op dit punt met de constatering dat met onderhavig besluit een bevoegdheid wordt uitgewerkt ten behoeve van de invulling van het interbestuurlijk toezicht. Niet wordt beoogd een gewenst niveau van gedetailleerdheid vast te stellen, maar om de middelen voor dat toezicht mogelijk te maken.

Uitgangspunt is: geen provinciale verordening of ministeriële regeling, maar ingrijpen naar aanleiding van signalen van burgers of pers. Slechts als de betreffende medebewindstaak hiertoe aanleiding geeft (bijvoorbeeld de impact van een eventuele taakverwaarlozing) kan er aanleiding bestaan dat het toezicht-houdend bestuursorgaan het toezicht zo inricht dat actief de uitvoering van de medebewindstaak wordt gemonitord en dat een provinciale verordening of een ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Tot slot acht het IPO het van belang het besluit te betrekken bij de evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht. Inderdaad is voorzien in het evalueren van de werking van dit besluit. Dit wordt betrokken bij de evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht.

Advies VNG

De VNG herkent zich in de doelstellingen algemene regels stellen over de uitvraag van systematische toezichtinformatie en de inperking van de uitvraag van die informatie door toezichthouders. Het concept-besluit voldoet echter niet aan de verwachtingen van de VNG. Naar het oordeel van de VNG houdt primair de raad toezicht op (medebewinds)taken die de gemeente uitvoert. Interbestuurlijk toezicht behelst naar het oordeel van de VNG geen inhoudelijke controle, maar een procescontrole of de gemeente de medebewindstaak uitvoert. De informatie die de toezicht-houder voor die taak nodig heeft, is volgens de VNG in beginsel dezelfde als die de raad nodig heeft voor zijn taak. In een dergelijk stelsel ziet de VNG geen plaats voor de mogelijkheid om krachtens artikel 6, eerste lid, onderdeel a, eenmalig systematische gegevens op te vragen over een onderwerp dat in een jaarplan is benoemd. Naar het oordeel van de VNG worden dergelijke onderzoeken verricht omdat a) inspecties het vermoeden hebben dat een onderwerp actueel kan worden in de Tweede Kamer, of b) een inspectie een focus wil leggen, zonder dan een aanleiding bestaat, maar om input te verzamelen voor beleid. In het eerste geval betreft het geen onvoorzien geval en in het tweede geval betreft het naar de mening van de VNG geen toezichtinformatie, maar beleidsinformatie.

Artikel 3 ondersteunt de bevoegdheid om op grond van artikel 6 anders dan in onvoorziene gevallen eenmalig systematische informatie op te vragen en dient naar het oordeel van de VNG eveneens te worden geschrapt.

De regering verschilt met de VNG op twee punten van mening. Het bestuursorgaan dat is belast met interbestuurlijk toezicht heeft een eigen bevoegdheid om gegevens op te vragen. In het ideale geval betreft dat dezelfde gegevens als aan de raad wordt verstrekt. Maar als modellen voor aan de raad te verstrekken gegevens naar het oordeel van het toezichthoudend bestuursorgaan niet voldoende zijn, kan bij ministeriële regeling of provinciale verordening de verstrekking van meer of andere gegevens worden opgelegd. Een eigen regel van het toezichthoudend bestuursorgaan is tevens nodig, voor het geval een gemeentebestuur geen gegevens aan de raad verstrekt of dergelijke gegevens niet openbaar maakt.

De regering deelt het standpunt van de VNG dat het interbestuurlijk toezicht geen inhoudelijk toezicht is, voor zover daarmee wordt bedoeld dat de invulling van beleidsvrijheid bij medebewindstaken door het gemeentebestuur geen voorwerp van interbestuurlijk toezicht is. De raad kan die invulling wel ter discussie stellen.

Het andere punt waarover de regering met de VNG van mening verschilt, betreft de noodzaak van artikel 6, eerste lid, onderdeel a, en de daarmee samenhangende genoemde overige bepalingen. De VNG ontkent de noodzaak voor deze bevoegdheid om informatie te vragen. De argumenten die de VNG hiervoor aandraagt, overtuigen niet. Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, geeft de mogelijkheid om de capaciteit die voor interbestuurlijk toezicht beschikbaar is, flexibel in te zetten. Het alternatief is dat voor deze onderwerpen een ministeriële regeling of provinciale verordening wordt vastgesteld, waarmee de betreffende informatie niet eenmalig, maar jaarlijks moet worden verstrekt. Dan worden de lasten voor de gemeenten alleen maar groter. Met behulp van een jaarplancycclus kan een toezichthoudend bestuursorgaan met enige regelmaat bezien of een medebewindstaak wordt uitgevoerd, zonder dat de betreffende gemeenten worden opgezaald met een jaarlijkse informatieverplichting. Als het toezichthoudend bestuursorgaan twee jaar achtereen hetzelfde onderzoek wil doen, zal het echter het tweede jaar de verplichting moeten opnemen in een ministeriële regeling of provinciale verordening. Met deze bepaling wordt voorkomen dat van de bevoegdheid van artikel 6, eerste lid, onderdeel a, misbruik wordt gemaakt. Het door de VNG aangevoerde argument dat dergelijke onderzoeken worden ingegeven door een vermoeden over de komende opstelling van de Tweede Kamer, deelt de regering niet. Het toezicht wordt niet primair uitgeoefend om de Tweede Kamer te bedienen, maar vormt een reactie op de ontwikkelingen die zich op een beleidsterrein voordoen. Het tweede door de VNG aangevoerde argument was dat de op grond van artikel 6 opgevraagde informatie als beleidsinformatie wordt gebruikt. Onderhavig besluit biedt echter geen grondslag voor het opvragen van beleidsinformatie, zodat artikel 6 niet voor dat doel kan worden misbruikt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onderdeel a sluit aan bij de wijze waarop medebewindstaken in artikel 124 van de Gemeentewet of 121 van de Provinciewet worden aangeduid. Het interbestuurlijk toezicht heeft slechts betrekking op de uitvoering van die taken.

In onderdeel b wordt interbestuurlijk toezicht gedefinieerd: het gaat om de vraag of de uitvoering van een wettelijke taak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Het niet voldoen aan die eisen kan leiden tot indeplaatsstelling (als een bestuursorgaan zijn wettelijke taak niet of te weinig uitvoert) of tot vernietiging door de Kroon (als het bestuursorgaan een besluit heeft genomen dat in strijd is met het recht).

In de in onderdeel c opgenomen definitie wordt tot uitdrukking gebracht dat sprake is van toezichtinformatie als deze is bedoeld voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht. De bedoeling geeft de doorslag. Dat betekent onder meer dat dit besluit geen grondslag biedt voor het opvragen van informatie met een ander doel.

In onderdeel d wordt een definitie gegeven van systematische toezicht-informatie. Het begrip systematische informatie is in de Gemeentewet en de Provinciewet niet nader gedefinieerd. De memorie van toelichting bij de Gemeentewet maakt onderscheid tussen enerzijds het verstrekken van raad en bijstand en andere incidentele informatie en anderzijds het verstrekken van systematische informatie. Systematische informatie is alle niet-incidentele informatie.

Het betreft informatie die met een zekere regelmaat wordt verstrekt of ingewonnen, dan wel door alle of een groot aantal gemeenten wordt verstrekt c.q. daar wordt ingewonnen¹⁰⁵. Het gaat daarbij zowel om feitelijke gegevens, als om plannen, beleidsvoornemens, opinies e.d., kortom alle informatie die afkomstig is uit een gemeentelijk informatiesysteem. Dit kan een bestaand of een te ontwikkelen en een geautomatiseerd of een handmatig gevoerd systeem betreffen¹⁰⁶.

Voor een goede leesbaarheid van onderhavig besluit is een definitie van systematische toezichtinformatie gewenst. Op grond van de wetsgeschiedenis wordt systematische toezichtinformatie hier gedefinieerd in de vorm van een opsomming van de twee mogelijke vormen van niet-incidentele informatie, te weten de informatie die eenmalig van meer dan één gemeente of provincie wordt gevraagd (eenmalige verstrekking van systematische informatie) en de informatie die meer dan een keer wordt gevraagd (periodieke verstrekking van systematische informatie). De omschrijving «alle of een groot aantal gemeenten» uit de memorie van toelichting bij de Gemeentewet voldoet ten aanzien van eenmalige systematische informatie niet, omdat met deze omschrijving geen heldere afbakening tussen incidenteel en systematisch kan worden bereikt. Gelet op het doel van onderhavig besluit, dient het opvragen van informatie niet al te gemakkelijk te worden gemaakt. Kwantificering van het begrip «een groot aantal gemeenten» kan leiden tot strategisch gedrag van het toezichthoudend bestuursorgaan, in die zin dat het voorgestelde artikel 6 niet van toepassing zou zijn als de gevraagde informatie wordt opgevraagd bij een kleiner aantal gemeenten dan de gekozen invulling van «een groot aantal gemeenten». Daarom is gekozen is voor de omschrijving «meer dan één gemeente of provincie». Geen sprake van eenmalige systematische informatie is in het theoretische geval, waarin gelijktijdig over twee gemeenten dezelfde klacht wordt ontvangen, waarna bij beide gemeenten navraag wordt gedaan. In dat geval is sprake van twee, toevallig gelijktijdige, verzoeken om incidentele informatie.

Artikel 2

Dit artikel biedt de grondslag voor het opleggen van de verplichting tot het verstrekken van systematische informatie. Het eerste en tweede lid geven de bevoegdheid tot het vaststellen van een ministeriële regeling of provinciale verordening. Zonder een dergelijke regeling kan geen periodieke systematische toezichtinformatie worden gevraagd (behoudens een grondslag in een andere formele wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet). De bevoegdheid tot het vaststellen van een regeling of verordening is gekoppeld aan de bevoegdheid tot het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht: als gedeputeerde staten met dat toezicht zijn belast, kan de betrokken minister geen regeling als bedoeld in artikel 2 vaststellen.

In het derde lid is de bevoegdheid toegekend tot het opleggen van de verplichting tot eenmalige verstrekking van systematische toezichtinformatie. Voor een dergelijke verplichting is geen ministeriële regeling of provinciale verordening nodig. Wel dient artikel 6 in acht te worden genomen.

Artikel 3

De met het interbestuurlijk toezicht belaste bestuursorganen kunnen voor de uitvoering een jaarplan opstellen, waarbij de voor de inrichting van het toezicht te maken beleidskeuzes kunnen worden geëxpliciteerd. Een dergelijk jaarplan is niet verplicht, omdat een toezichthoudend bestuursorgaan ervoor kan kiezen om slechts op basis van signalen actie te ondernemen.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 117.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, p. 20.

Het kan echter zo zijn dat een bestuursorgaan ten aanzien van een bepaald beleidsterrein proactief is, en systematische informatie op wil vragen of ambtenaren wil inzetten die op basis van de artikelen 121c Provinciewet of 124e Gemeentewet zijn aangewezen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van medebewindstaken. In dat geval kost het weinig extra inspanning om de gemaakte keuzes vast te leggen in een jaarplan. Bovendien kan een dergelijk document geschikt zijn bij het voeren van overleg met de onder toezicht staande bestuursorganen en met de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In één geval is het opstellen van een jaarplan wel verplicht. Dat betreft de bevoegdheid tot het opleggen van de verplichting tot het eenmalig verstrekken van systematische toezichtinformatie als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a. Voor die gevallen vormt het jaarplan een waarborg dat niet onbeperkt systematische toezichtinformatie wordt opgevraagd.

Als er al een wettelijke grondslag is voor de vaststelling van een jaarplan, zoals het jaarplan van de Inspectie werk en inkomen (per 1 januari 2012 onderdeel van de Inspectie SZW) in artikel 38 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, kan dat jaarplan worden gebruikt om de eenmalige verstrekking van systematische toezichtinformatie in aan te kondigen.

Artikel 4

In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat de informatie niet voor een ander doel mag worden opgevraagd dan voor interbestuurlijk toezicht. Uit het woord «noodzakelijk» volgt dat bij het opleggen van de verplichting moet worden afgewogen of het toezicht kan worden uitgeoefend zonder de informatie. Indien de met de betreffende wettelijke taak samenhangende belangen en risico's dat toelaten, dient het toezichthoudend bestuursorgaan af te zien van het opleggen van een verplichting tot verstrekken van informatie en dient het bestuursorgaan het toezicht uit te oefenen aan de hand van signalen. Uit de woorden «voor zolang» volgt dat de verplichting moet worden ingetrokken, zodra de informatie niet langer noodzakelijk is.

In het tweede lid wordt aan het bestuursorgaan een andere afweging opgelegd voorafgaand aan het vaststellen van de verordening of de regeling. Het bestuursorgaan dient na te gaan of de voor het toezicht noodzakelijke informatie op een doelmatige wijze is te verkrijgen, zonder de verplichting tot verstrekking op te leggen aan de onder toezicht staande bestuursorganen. Deze afweging is een afweging ten algemene; de mogelijkheid tot verkrijging van de betreffende informatie dient voor alle gemeenten of provincies op alternatieve wijze beschikbaar te zijn. Als dat niet het geval is, kan de verstrekking van de noodzakelijke informatie worden geregeld in de verordening of de regeling.

Artikel 5

Hoofdreel is dat het opleggen van de verplichting tot verstrekking van systematische informatie zo voorspelbaar mogelijk gebeurt. Artikel 5 biedt hiertoe het kader.

Uit artikel 119 van de Gemeentewet en 117 van de Provinciewet volgt reeds dat de verplichting bij wettelijk voorschrift moet worden opgelegd. De in artikel 2 bedoelde regeling of verordening is zo'n voorschrift, maar denkbaar is dat in een andere wet eveneens een grondslag is opgenomen. In het eerste lid is opgenomen welke elementen ter zake bij het opleggen van de verplichting in het betreffende wettelijk voorschrift moeten zijn voorgeschreven. De te verstrekken gegevens moeten het toezichthoudend bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een oordeel te vormen over de vraag of het onder toezicht staand bestuursorgaan zijn wettelijke taken uitvoert in overeenstemming met de wettelijke eisen.

Als zij dat niet doen, zijn zij niet noodzakelijk voor de uitoefening van het toezicht en mogen zij op grond van artikel 4 niet worden opgevraagd.

In het tweede lid wordt, ter bekrachtiging van een in het interbestuurlijk toezicht bestaande praktijk, de mogelijkheid gecreëerd om de in de verordening of regeling voorgeschreven informatie niet bij alle onder toezicht staande bestuursorganen op te vragen. Hierbij wordt gedacht aan twee situaties: de eerste is dat het betreffende bestuursorgaan de gevraagde gegevens al openbaar heeft gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de horizontale verantwoording aan de gemeenteraad, waartoe de betreffende gegevens zijn opgenomen in een door de VNG op te zetten informatiesysteem «Waar staat je gemeente». Het streven is om in overleg tussen toezichthoudend bestuursorgaan en VNG overeenstemming te bereiken over de informatie die nodig is voor toezicht en voor horizontale verantwoording. Als hiervoor dezelfde informatie bruikbaar is, en de betreffende gemeente stelt deze informatie al beschikbaar via een door de VNG op te zetten informatiesysteem, dan hoeft die gemeente die informatie niet ook nog eens aan het toezichthoudend bestuursorgaan te verstrekken.

In de regeling of verordening kan in dat geval een bepaling worden opgenomen dat een gemeentebestuur is vrijgesteld van verstrekking van de in de regeling of verordening genoemde informatie, voor zover deze informatie beschikbaar is via het door de VNG op te zetten informatiesysteem. In het andere geval kan het toezichthoudend bestuursorgaan op basis van een individuele risicoafweging afzien van het opvragen van gegevens van een bepaalde gemeente of een bepaalde provincie, bijvoorbeeld omdat recentelijk is vastgesteld dat die gemeente of provincie de zaak op orde heeft. In dat geval kan de vrijstelling worden verleend door jaarlijks bij de regeling of de verordening een bijlage op te nemen met de namen van de vrijgestelde gemeenten of provincies.

Artikel 6

Dit artikel gaat over de eenmalige verstrekking van systematische informatie. Dat wil zeggen een eenmalige uitvraag aan meer dan één gemeente of provincie over de wijze waarop een medebewindstaak wordt uitgevoerd. Hoewel uit oogpunt van vermindering van bestuurslasten een beperkte voorspelbare periodieke uitvraag de voorkeur verdient, kan de eenmalige verstrekking van systematische informatie blijkens de praktijk van het interbestuurlijk toezicht niet worden gemist. Aangezien juist deze vorm van uitvragen onvoorspelbaar is voor de gemeenten en provincies, dient deze vorm echter aan regels te worden gebonden.

Een toezichthoudend bestuursorgaan kan in twee gevallen overgaan tot het eenmalig opleggen van de verstrekking van toezichtinformatie. De eerste is dat het onderzoeksonderwerp is opgenomen in een jaarplancycclus, waarbij alleen de uitwerking van de voor het onderzoek benodigde informatievraag nader wordt geregeld. Daarbij geldt dat in het jaarplan niet kan worden voorzien in twee jaar achtereenvolgend hetzelfde onderzoek doen. In dat geval dient de verplichting te worden vormgegeven overeenkomstig artikel 5.

De tweede reden voor een eenmalige verstrekking van systematische informatie kan zijn gelegen in een ernstige onvoorziene gebeurtenis. Als zich ergens een calamiteit voordoet op een terrein waarop de gemeenten of de provincies in medebewind de eerst verantwoordelijken zijn, kan er aanleiding zijn om te bezien of bij andere gemeenten of provincies die calamiteit zich eveneens voor kan doen. De term «ernstige onvoorziene gebeurtenis» ziet op een zich onverwacht voordoend feit, waarbij sprake is van gevaarstelling of in potentie aanzienlijke materiële schade.

Klachten of persberichten vormen op zichzelf geen ernstige onvoorziene gebeurtenis, de inhoud van klachten of persberichten mogelijk wel. Klachten of persberichten kunnen daarnaast aanleiding zijn om incidentele informatie op te vragen bij de betreffende gemeente of provincie op basis van artikel 118 van de Gemeentewet of artikel 116 van de Provinciewet.

In het derde lid is bepaald dat aan de gemeenten of provincies voldoende tijd moet worden gegund om de verplichting uit te kunnen voeren. In de spelregels wordt uitgegaan van een periode van ten minste drie maanden. Deze termijn wordt niet wettelijk vastgesteld, omdat met name bij eenmalige verstrekking van systematische informatie wegens een onvoorziene gebeurtenis, een kortere periode noodzakelijk kan zijn. Daarnaast kan een kortere periode mogelijk zijn, gelet op de omvang van de gevraagde informatie. De periode dient in alle gevallen genoeg tijd te bieden om de gevraagde gegevens te kunnen verzamelen en verstrekken.

Dit is een uitgave van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Directie PKB
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl



Augustus 2012 | B-15428