

Vergaderjaar 2011–2012

32 389

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 maart 2012

Algemeen

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

Het lid van de SGP-fractie heeft met belangstelling en in overwegende mate met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat beoogt toezichtinterventies in principe te beperken tot generieke instrumenten in de Provinciewet en de Gemeentewet die in beginsel alleen dan zullen worden toegepast indien er strijd is met het recht of het algemeen belang (vernietigen) of indien een bestuursorgaan niet of niet naar behoren zijn medebewindstaak uitvoert (in de plaats stellen). Dit lid heeft op twee punten behoefte aan een nadere toelichting, zulks mede gelet op het gestelde in de memorie van toelichting op p. 9–15.

Het verheugt de regering dat de leden van de aan het woord zijnde fracties positief staan tegenover het wetsvoorstel en zij hoopt met het

antwoord op de bij deze fracties levende vragen de nog bestaande reserves weg te kunnen nemen.

Schorsings- en vernietigingsrecht

De leden van de fractie van D66 constateren dat een ingrijpende wijziging van het schorsings- en vernietigingsrecht inhoudt dat bij de toepassing van het instrument een voorziening kan worden getroffen en aanwijzingen kunnen worden gegeven. De reden voor het treffen van een voorziening is blijkbaar (p. 49 van de toelichting) het voorkomen van onwenselijke gevolgen van schorsing en vernietiging voor de praktijk, maar dit motief is niet in het wetsvoorstel opgenomen. De aan het woord zijnde leden vragen of dit betekent dat deze bepaling ook voorzieningen voor andere doeleinden mogelijk maakt. Daarnaast vragen zij op grond van welke behoefte of verwachting wordt voorgesteld de bevoegdheden als bedoeld in artikel 278a, lid 2, 3 en 4 op te nemen. Het in de plaats treden van het vernietigde besluit ingeval van het ontbreken van beleidsvrijheid, het voorschrijven dat geen nieuw besluit mag worden genomen en de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing over een juiste uitvoering van een vernietigingsbesluit zijn op zichzelf genomen en in samenhang zeer ingrijpend voor het decentraal bestuur. Graag vernemen deze leden waarin de rechtvaardiging voor deze verreikende instrumenten is gelegen.

De voorzieningen waarop de leden van de D66-fractie doelen zijn in het wetsvoorstel opgenomen om de periode van onduidelijkheid die na de vernietiging zo kort mogelijk te doen zijn. De behoefte aan de voorgestelde voorzieningen hangt samen met de sterk gewijzigde positionering van het instrument spontane vernietiging in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht. Spontane vernietiging is niet langer het laatste redmiddel indien andere, specifieke instrumenten niet voldoen, zoals thans het geval is. In het nieuwe stelsel is spontane vernietiging in de regel het enige instrument om besluiten of beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van decentrale bestuursorganen aan te tasten en hun rechtsgevolgen ongedaan te maken. De gewijzigde positionering van spontane vernietiging vormt de aanleiding voor enkele voorzieningen die ertoe strekken stroperigheid in de procedures te voorkomen en deze sneller af te kunnen ronden. De periode waarin onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de vernietiging is dan zo kort mogelijk.

De bevoegdheid om bij een besluit tot schorsing of een besluit tot vernietiging een voorlopige voorziening te treffen is opgenomen uit oogpunt van proportionaliteit. Het is denkbaar dat het oogmerk waarmee een besluit is getroffen grond is voor overheidsingrijpen en dus het besluit rechtvaardigt, maar dat het genomen besluit wegens daarbij gemaakte keuzes desalniettemin dient te worden vernietigd wegens strijd met het recht. In dat geval kan de voorziening betrekking hebben op een tijdelijke realisering van dat oogmerk. In de artikelen 10:36 en 10:45 van de Awb is bepaald dat een besluit slechts gedeeltelijk kan worden geschorst of vernietigd als gedeeltelijke instandhouding van het besluit strookt met aard en inhoud van het besluit. Als een gedeeltelijke schorsing of vernietiging niet mogelijk is, kan de schorsing en vernietiging van het gehele besluit gevolgen hebben die niet zijn beoogd. Met een voorziening, die bij schorsing geldt voor de duur van de schorsing en bij vernietiging totdat een nieuw besluit is genomen, kunnen deze gevolgen worden voorkomen. De omstandigheid dat niet in de wettekst tot uitdrukking is gebracht dat het motief voor het treffen van een voorlopige voorziening gelegen is in het voorkomen van dergelijk (onwenselijke) gevolgen, betekent niet dat de bevoegdheid ook voor andere doeleinden mag worden gebruikt. Deze beperking ligt in de aard van de voorlopige voorziening besloten. In het besluit tot het treffen van een voorlopige

voorziening zal moeten worden aangegeven waarom in het concrete geval van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt en welke gevolgen het beoogt te voorkomen.

Zoals hiervoor is aangegeven is de rechtvaardiging voor de introductie van de door de leden van de D66-fractie genoemde voorzieningen gelegen in de gewijzigde positionering van het instrument vernietiging in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht en het daaruit voortvloeiende belang dat de onduidelijkheid over de gevolgen van vernietiging zo kort mogelijk duurt. Elk van de bedoelde bevoegdheden heeft daarbij zijn eigen achtergrond en betekenis. De indruk die uit de vraagstelling van de leden van de D66-fractie zou kunnen ontstaan dat sprake is van een stapeling van bevoegdheden, wil ik graag wegnemen. Overigens acht ik geen van de genoemde bevoegdheden zeer ingrijpend, zoals door deze leden wordt gesteld. Het zelf in de zaak voorzien door de Kroon als er geen sprake is van beleidsvrijheid, kan bezwaarlijk als zodanig worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid van de Kroon te bepalen dat geen nieuw besluit mag worden genomen in situaties waarin het decentrale bestuursorgaan buiten de grenzen van zijn bevoegdheid is getreden. In dergelijke situaties is immers geen nieuw besluit nodig en volstaat de vernietiging. De bevoegdheid om een voorlopige voorziening te treffen ten slotte, is hiervoor besproken. Een dergelijke voorziening strekt ertoe onwenselijke gevolgen van vernietiging te voorkomen, heeft een tijdelijk karakter en laat de bevoegdheid van het decentrale bestuursorgaan om een nieuw besluit te nemen onverlet. Derhalve kan ook ten aanzien van deze bevoegdheid mijns inziens niet gezegd worden dat het een zeer ingrijpende bevoegdheid is.

Maatregelen bij taakverwaarlozing

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

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

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

Met betrekking tot de wens van de leden van de D66-fractie om in het voorstel nader aan te geven welk resultaat wordt bedoeld of beoogd, merk ik op dat het daarbij om uiteenlopende wettelijke verplichtingen kan gaan waarin verschillende soorten resultaat zijn omschreven en dat het daarom onmogelijk is om de gewenste uitkomst in deze bepaling te concretiseren. Daarin wijkt deze uitbreiding van de grondslag voor de bevoegdheid op te treden in het kader van het generieke instrument taakverwaarlozing overigens niet af van de grondslag zoals die vanouds bestaat. Die vanouds bestaande grondslag heeft evenzeer een algemeen karakter en concretiseert evenmin om welke beslissingen het gaat. Concretisering impliceert het creëren van specifieke grondslagen en dus van bepalingen van specifiek toezicht. Dat zou evenwel haaks staan op de vernieuwing van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, die met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd. Overigens geldt voor alle verplichtingen uit hoofde van medebewind waarop grond van taakverwaarlozing toezicht kan worden gehouden, dat de medebewindswetgever deze duidelijk moet omschrijven. Zonder heldere omschrijving is het niet mogelijk om vast te stellen of een decentraal bestuursorgaan in gebreke is. De wetgever zal in de hier bedoelde gevallen de doelstellingen, resultaatsverplichtingen en criteria zodanig moeten formuleren dat objectief is vast te stellen dat een taak niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd. Indien de wetgever daarin niet slaagt, is interbestuurlijk toezicht niet mogelijk.

Het motief dat ten grondslag ligt aan de figuur dat de betrokken minister onder omstandigheden in de plaats kan stellen als het betrokken provinciebestuur dat nalaat is gelegen in de noodzaak van een voorziening ter uitvoering van een wettelijk opgedragen medebewindstaak waarbij een zwaarwegend algemeen belang in het geding is. Hoewel het uitgangspunt van medebewind is dat de decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de opgedragen taken – vanuit het uitgangspunt decentraal waar het kan, centraal waar het moet – zijn er omstandigheden denkbaar waarbij het gewicht van de opgedragen medebewindstaak zodanig is dat de minister moet kunnen ingrijpen als zowel het gemeentebestuur als het provinciebestuur zijn verantwoordelijkheid niet neemt. Te denken valt aan de nakoming van internationale verplichtingen, maar ook indien mensenlevens op het spel staan of andere gevallen waarin sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. De memorie van toelichting geeft als voorbeeld de huisvesting van verblijfsgerechtigde vreemdelingen op grond van de Huisvestingswet, waarbij, in geval een gemeente zijn wettelijke taak verwaarloost, de verblijfsgerechtigde onnodig lang aangewezen blijft op de opvang door het COA. De regering meent dat, ondanks het uitgangspunt van vertrouwen in de decentrale overheden een dergelijke noodrem niet kan worden gemist.

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

De bevoegdheden waarover de door het toezichthoudend bestuursorgaan aangewezen ambtenaren beschikken, dienen voor het vaststellen van

feiten op grond waarvan dat bestuursorgaan een oordeel kan vormen over de wijze waarop een medebewindstaak wordt uitgevoerd. De conclusie van het toezichthoudend bestuursorgaan kan dan zijn dat sprake is van taakverwaarlozing of van een grond om een besluit van het onder toezicht staande bestuursorgaan te vernietigen wegens strijd met het recht. Overigens is in artikel 5:15 van de Awb het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner uitgezonderd van de bevoegdheid tot binnentreden, zodat ook de krachtens artikel 124e van de Gemeentewet aangewezen ambtenaren evenmin over die bevoegdheid beschikken. Fundamentele grondrechten zijn ook overigens naar mijn oordeel niet in het geding. Daarnaast is een gedegen feitenonderzoek voorafgaand aan het bestuurlijk overleg en eventueel ingrijpen van groot belang voor een zorgvuldige procedure.

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

Bij een wettelijke plicht tot medewerking mag er weliswaar van uit worden gegaan dat het betrokken bestuursorgaan de gevraagde medewerking ook daadwerkelijk zal verlenen, toch kan niet worden uitgesloten dat een bestuursorgaan aarzelt daartoe over te gaan of dat zelfs weigert. De door de leden van de D66-fractie genoemde additionele middelen strekken ertoe in die medewerking te voorzien, indien zich onverhoopt een dergelijk geval voordoet. De wettelijke verplichting tot medewerking gaat, anders dan deze leden vermoeden, dus niet zonder meer uit van een bereidheid tot (vruchtbare) samenwerking. De bevoegdheden strekken er toe om te verzekeren dat de wet wordt uitgevoerd in het geval die bereidheid ontbreekt en het betrokken bestuursorgaan volhardt in zijn weigering om de wet uit te voeren.

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

De regering heeft thans gekozen voor een rechterlijke interventiemethode, omdat sinds het afschaffen van het Kroonberoep geen adequate bestuurlijke procedure meer beschikbaar is. De Raad van State heeft in zijn advies bij onderhavig voorstel van wet de regering opgeroepen om voor de beslechting van zuivere bestuursgeschillen een andere oplossing te kiezen dan het instellen van beroep op de bestuursrechter. Daartoe heeft de Raad zelf in zijn advies al de nodige bouwstenen en overwegingen meegegeven, die zeker het overwegen waard zijn, maar die de reikwijdte van dit

wetsvoorstel te buiten gaan, terwijl een eventuele uitwerking ervan bovendien tot grote vertraging bij de totstandkoming zou hebben geleid. Daarom is thans gekozen voor de beslechting van geschillen door de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit kan worden heroverwogen wanneer in de toekomst eventueel een betere oplossing wordt gevonden voor de beslechting van bestuursgeschillen.

Verhouding tot de Grondwet

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

Naar het oordeel van de regering biedt noch de tekst van artikel 132, vierde lid, van de Grondwet noch de geschiedenis van haar totstandkoming aanleiding voor de opvatting dat de grondwetgever vernietiging als *ultimum remedium* beschouwt. De regering vraagt zich af waarop de leden van de D66-fractie deze opvatting baseren. Grondwetswijziging is dan ook niet overwogen. Het instrument spontane vernietiging is in het verleden met wisselende frequentie toegepast, waarbij de laatste decennia sprake is van een terughoudend gebruik. Dat terughoudende gebruik vloeiende echter niet dwingend voort uit de aard van deze bevoegdheid, maar uit een gegroeide praktijk die mede kon ontstaan omdat veel vormen van specifiek toezicht in de wetgeving werden opgenomen. Deze praktijk werd vastgelegd in beleidskaders die sinds 1993 zijn uitgebracht. Het woord beleidskader onderstreept ten overvloede dat het terughoudende gebruik een kwestie van beleid, van een zekere mate van zelfbeperking was. Daaraan komt met onderhavig wetsvoorstel een einde, waarmee uitvoering wordt gegeven aan een kernpunt van de rapporten van de werkgroep Alders en de commissie-Oosting. Spontane vernietiging is niet langer het laatste redmiddel, maar een instrument dat bij gebreke van specifieke instrumenten als regulier instrument moet kunnen fungeren. Daartoe is een nieuw beleidskader tot stand gebracht en wordt het instrument in onderhavig wetsvoorstel zodanig aangepast dat het deze functie ook in praktische zin kan vervullen. Daaruit moet niet worden afgeleid dat het toezicht op de uitvoering van medebewindstaken moet worden versterkt, zoals de leden van de D66-fractie veronderstellen. De proactieve en preventieve functie plaatsen zij ten onrechte eveneens in dat perspectief. Beoogd is de bruikbaarheid en de effectiviteit van het instrumentarium te verbeteren zodat het instrument vernietiging zijn rol als regulier instrument kan vervullen. Voorkomen moet bovendien worden dat beperkingen in de toepasbaarheid en de effectiviteit aanleiding zouden kunnen gaan vormen om weer vormen van specifiek toezicht in het leven te roepen.

Het lid van de SGP-fractie constateert dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op medebewindstaken, waarvoor artikel 132, vijfde lid,

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

Ik begrijp de opmerking van het lid van de SGP-fractie dat het onderhavige wetsvoorstel alleen op medebewindstaken betrekking heeft zo, dat hij daarmee slechts op de taakverwaarlozingsregelingen doelt. Het wetsvoorstel brengt immers ook wijzigingen aan in de regeling van schorsing en vernietiging. Laatstbedoelde middelen kunnen echter zowel ter naleving van medebewindstaken als autonome taken worden ingezet. Hoewel naar de letter van de bepaling ook medebewindstaken onder artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet kunnen worden gebracht, heeft de daarin geboden mogelijkheid primair betrekking op grove verwaarlozing van autonome taken. Voor lichte verwaarlozing van autonome taken bestaat geen algemene regeling.¹ De in de Provinciewet en de Gemeentewet opgenomen indeplaatsstellingsregelingen hebben immers alleen betrekking op taakverwaarlozing bij medebewindstaken. De organieke wetten kunnen echter wel zelf bepaalde voorzieningen treffen voor lichte verwaarlozing van autonome taken.

Het voorbehoud dat door Nederland bij artikel 8, tweede lid, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie is gemaakt, was noodzakelijk met het oog op artikel 132, vierde lid, van de Grondwet. Vernietiging is volgens de Grondwet mogelijk wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Object van vernietiging kunnen zowel besluiten krachtens medebewind als krachtens autonomie zijn. Het Handvest beperkt echter een doelmatigheidsoordeel – waarvan bij vernietiging wegens strijd met het algemeen belang sprake is – tot gevallen van medebewind. («taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd»). De Grondwet biedt daarentegen de ruimte om ook autonome besluiten op hun doelmatigheid te beoordelen. Het was derhalve noodzakelijk om op dit punt een voorbehoud te maken.

Het lid van de fractie van de SGP merkt op dat artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet het mogelijk lijkt te maken dat bij grove taakverwaarlozing, naast ingrijpen via een speciale wet, ook enkele algemene regels in organieke wetgeving worden opgenomen. Hij vraagt of de regering deze gevolgtrekking juist acht en, zo ja, waarom kennelijk geen behoefte bestaat om van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Deze vragen van het lid van de fractie van de SGP zijn voor mij aanleiding om eerst enkele inleidende opmerkingen over de figuur van grove taakverwaarlozing te maken. Artikel 132, vijfde lid, tweede volzin, van de Grondwet bepaalt dat bij de wet met afwijking van de artikelen 125 en 127 van de Grondwet voorzieningen kunnen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost. Sinds de Grondwet deze figuur kent (1887) is het slechts vijf keer voorgekomen dat de wetgever heeft moeten ingrijpen, de laatste keer in de voormalige gemeente Finsterwolde in 1951.

De bepaling maakt duidelijk dat een afzonderlijke wet, waarbij delegatie niet is toegestaan, nodig is om te verklaren dat sprake is van grove

¹ Voor een overzicht van de discussie zie A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, Handboek van het Nederlands gemeenterecht, Deventer: Kluwer 2004, p. 734–735.

taakverwaarlozing, waarbij het aan de wetgever is om voorzieningen te treffen voor het bestuur van de gemeente (of de provincie). De wetgever kan daarbij afwijken van de door de Grondwet gegeven verdeling van taken en bevoegdheden over de gemeentelijke bestuursorganen. Dit kan inhouden dat de raad, het college en de burgemeester uit hun ambt worden ontzet en dat het bestuur in handen wordt gelegd van een regeringscommissaris die met bijzondere volmacht, namelijk zonder verantwoording verschuldigd te zijn aan de direct gekozen volksvertegenwoordiging, de gemeente bestuurt, maar ook andere modaliteiten zijn denkbaar. Zo zou ook de raad tussentijds ontbonden kunnen worden, zodat op basis van een nieuwe uitspraak van de kiezers een nieuw college gevormd kan worden. In dat verband wijs ik erop dat ik werk aan een notitie over de modaliteiten voor tussentijdse raadsontbinding, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer.

Het is juist dat de redactie van de tweede volzin het mogelijk maakt om naast een speciale, op het concrete geval betrekking hebbende wet ook enkele algemene regels in de Gemeentewet (of de Provinciewet) over grove taakverwaarlozing op te nemen. Bij de Grondwetsherziening van 1983 trok dit aspect evenzeer de aandacht. De voorgestelde bepaling vormde daarmee een verruiming ten opzichte van het toenmalige artikel 153, vierde lid, van de Grondwet.¹ Sinds 1951 hebben zich geen gevallen van grove taakverwaarlozing meer voorgedaan. De mogelijkheid om algemene regels hierover te stellen, bestaat dus echter pas sinds 1983. Niet valt uit te sluiten dat die behoefte alsnog een keer zal ontstaan. Voor de praktijk is het echter voldoende om in de wet waarin de grove taakverwaarlozing wordt geconstateerd, voor die situatie passende voorzieningen te treffen. Algemene regels zouden daaraan ook afbreuk kunnen doen.

Beleidskaders

De leden van de fractie van D66 geven aan te begrijpen dat voor het bieden van een zekere mate van rechtszekerheid voor de decentrale bestuursorganen behoefte is aan zogenaamde beleidskaders voor schorsing/vernietiging en taakverwaarlozing. De vraag rijst bij de betreffende leden in hoeverre deze beleidskaders die functie vervullen in het licht van de naar hun mening ingrijpende en niet zelden ongeclausuleerde nieuwe bevoegdheden en instrumenten in het kader van het aangescherpte generieke toezicht.

In de beleidskaders voor indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en voor schorsing/vernietiging worden de uitgangspunten van het beleid geformuleerd die richtinggevend zijn voor een toezichthoudend bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ten aanzien van de generieke toezichtinstrumenten. In de beleidskaders is vastgesteld op welke wijze de toezichthoudende bestuursorganen hun bestuursbevoegdheden met betrekking tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing/vernietiging zullen uitoefenen. De beleidskaders, welke zijn vastgesteld door de betreffende toezichthoudende bestuursorganen, moeten om die reden worden beschouwd als beleidsregels in de zin van artikel 4:81 van de Awb. De beleidskaders hebben betrekking op de door de toezichthoudende bestuursorganen te volgen procedure. Door de beschikbaarstelling van de beleidskaders wordt de transparantie van het handelen van de toezichthoudende bestuursorganen en daarmee de rechtszekerheid voor de onder toezicht gestelde bestuursorganen en diens inwoners naar de mening van de regering bevorderd.

De leden van de D66-fractie geven aan dat over de scherpte van het criterium «doorkruising van de constitutionele verhoudingen» ten behoeve van de toepassing van de grondwettelijke vernietigingsgronden

¹ Kamerstukken II 1976/77, 13 990, nr. 6, p. 28.

kan worden getwist, maar dat het wel degelijk een zekere waarborg biedt tegen al te centralistisch ingrijpen. Deze leden vragen de regering nader te motiveren waarom aan de bestaande maatstaf «doorkruising van de constitutionele verhoudingen» geen behoefte meer zou bestaan.

Naar de mening van de regering was de in het beleidskader spontane vernietiging uit 2006 opgenomen aanvullende voorwaarde «doorkruising van de constitutionele verhoudingen» voor toepassing van het instrument schorsing/vernietiging op basis van de Grondwet niet noodzakelijk. Vanwege de nieuwe positie van het instrument schorsing/vernietiging in het toezichtstelsel (in principe geen beschikbaarheid meer van specifieke toezichtinstrumenten), heeft de regering aanleiding gezien om het instrument op een aantal punten te herzien, mede met het oog op minder stroperige procedures. Daarbij hoort naar het oordeel van de regering het loslaten van het genoemde aanvullende criterium. In gevallen waarin voorheen gebruik werd gemaakt van het specifieke toezichtinstrumentarium dient volgens de regering nu te kunnen worden voorzien door onder meer het generieke instrument schorsing/vernietiging. In beginsel zal elk besluit dat in strijd met het recht of met het algemeen belang is genomen, kunnen worden vernietigd, zonder dat aanvullend gemotiveerd zou moeten worden dat het besluit tevens in strijd is met de grondwettelijk vastgestelde verdeling van bevoegdheden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies