

Vergaderjaar 2010–2011

32 389

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

Nr. 9

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. oktober 2010 en het nader rapport d.d. 18 april 2011 bij de nota van wijziging (Kamerstuk 32 389, nr. 8), aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 juni 2010, no. 10.001804, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht), met toelichting.

De nota van wijziging voegt nieuwe hoofdstukken en artikelen toe aan het voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht om zodoende nog meer specifieke toezichtbepalingen in bijzondere wetten te saneren.¹ De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel. De Raad heeft in 2009 aangegeven dat het schrappen van een groot aantal specifieke toezichtbepalingen van groot belang is voor het terugdringen van het verticale toezicht en daarmee voor de gelijkwaardigheid van de verhouding tussen de overheden.² De Afdeling advisering maakt opmerkingen met betrekking tot de uitgestelde inwerkingtreding van provinciale verordeningen, de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels en de terminologie voor medebetrokkenheid van ministers. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ Per 1 september 2010 is de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State in werking getreden. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 vanaf die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

² Advies van 7 mei 2009, no. W04.08.0255/l, Tweede periodieke beschouwing over Interbestuurlijke verhoudingen, «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan», blz. 17,18.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 juni 2010, nr. 10 001804, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het ontwerp van een nota van wijziging bij het voorstel van wet 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) rechtstreeks aan mij te doen

toekomen. Dit advies, gedateerd 1 oktober 2010, nr. W04.10.0252/l, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling adviseert met deze opmerkingen rekening te houden alvorens goed te vinden dat de nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden. In het navolgende zal op het advies van de Raad nader worden ingegaan.

1. Uitgestelde inwerkingtreding provinciale verordeningen

Op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) verstrekt onder andere de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan gedeputeerde staten een investeringsbudget ter uitvoering van de in bestuursovereenkomsten vastgelegde doelen voor gebiedsgericht beleid. Provinciale staten stellen een verordening vast voor onder meer de ten laste van het investeringsbudget uit te voeren steunmaatregelen. Ingevolge artikel 11, derde lid, van de Wilg behoeft deze verordening de goedkeuring van de Minister van LNV. Dit goedkeuringsvereiste vervalt met de inwerkingtreding van het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe).¹ Alsdan komt het generieke instrument van schorsing en vernietiging in de plaats van het goedkeuringsvereiste. Daarnaast wordt voorgesteld dat een provinciale verordening niet eerder in werking treedt dan acht weken na bekendmaking en dat terstond na vaststelling van de verordening een afschrift wordt gezonden aan de Minister van LNV.² In de acht weken na bekendmaking heeft de Kroon volgens de regering de gelegenheid om de verordening te schorsen en kan worden voorkomen dat subsidieaanspraken ontstaan op grond van een verordening die later wordt vernietigd.³

De Afdeling merkt op dat elke uitzondering op het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft. De Afdeling is van oordeel dat de uitgestelde werking van de inwerkingtreding van de provinciale verordening materieel als een goedkeuringsvereiste kan worden beschouwd en aldus als een uitzondering op het nieuwe stelsel van generiek toezicht. De in de toelichting opgenomen argumentatie kan de Afdeling niet overtuigen van de dringende noodzaak van de uitgestelde werking. Allereerst merkt de Afdeling op dat zonder het zogenoemde moratorium de Minister van LNV direct na inwerkingtreding van de provinciale verordening over kan gaan tot schorsing en vernietiging. Het moratorium zou in dat geval alleen vertragend werken. Voorts merkt de Afdeling op dat het inherent is aan de voorgestelde bevoegdheid voor de Kroon⁴ om bij de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift te bepalen dat de vernietiging zich ook uitstrekt over de reeds genomen beschikkingen⁵; dit geldt ook voor vernietigingen na het verlopen van de termijn van acht weken. Om de gevolgen van de vernietiging van een verordening te mitigeren, kan de Kroon de reeds genomen beschikkingen eveneens onverlet laten.

Daarnaast wijst de Afdeling op het eerdergenoemde voorstel van wet NErpe.⁶ Dit voorstel geeft het Rijk instrumenten om de naleving te verzekeren van Europeesrechtelijke verplichtingen, voor zover het gaat om andere instanties dan de ministers, en voorziet in een verhaalsrecht ingeval Nederland (het Rijk) financieel (boetes of terugvorderingen) door de Europese Commissie wordt aangesproken wegens een verzuim van Europese regels, dat is begaan door bijvoorbeeld een provincie of gemeente. Zowel bij strijdigheid met Europese regels als bij strijdigheid met nationale regels ligt het financiële risico van de vernietiging voor de

¹ Zie het in onderdeel 8, voorgestelde artikel 10.1, eerste lid.

² Zie het voorgestelde artikel 11, vijfde lid, van de Wilg.

³ Toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.6 Wilg.

⁴ Zie de voorgestelde artikelen 271a, vijfde lid, Provinciewet en 278a, vijfde lid, Gemeentewet (Kamerstukken II 2009/10, 32 157, nr. 2, blz. 4 en 9).

⁵ Zie in soortgelijke bewoordingen het advies van het IPO, Brief van 27 april 2010, nr. BE 03389/2010, blz. 2.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 157, nrs. 1–3.

reeds verstrekte subsidies derhalve bij de provincie. Indien de reeds verstrekte subsidies niet ten laste mogen worden gebracht van het investeringsbudget, zal de provincie die op andere wijze moeten financieren of moeten terugvorderen. Om die reden ziet de Afdeling dan ook niets in het uitstel van het verval van het goedkeuringsvereiste totdat het voorstel van Wet NERpe in werking is getreden. Dit laatste te meer niet, omdat de regering de bepaling van het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wet NERpe voor een groot deel in eigen hand heeft. Zij kan de inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen op elkaar afstemmen. De Afdeling adviseert het voorgestelde vijfde lid van artikel 11 van de Wilg te laten vervallen. Voorts adviseert de Afdeling het goedkeuringsvereiste gelijktijdig te laten vervallen met de overige bepalingen van dit voorstel.

1. Uitgestelde inwerkingtreding provinciale verordeningen

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde uitgestelde inwerkingtreding van de provinciale verordeningen op grond van artikel 11 van de Wet inrichting landelijk gebied als een materieel goedkeuringsvereiste kan worden beschouwd, en daarmee een uitzondering vormt op het generieke stelsel. Overeenkomstig het advies van de Afdeling is afgezien van het voorgestelde uitstel van de inwerkingtreding van de provinciale verordening. Gevolg is wel dat de kans toeneemt dat reeds subsidies zijn verleend op het tijdstip dat de Kroon de verordening schorst of vernietigt. Bij de vernietiging van een dergelijke verordening zal daarom in ogeschouw moeten worden genomen of reeds subsidies zijn verstrekt. Indien de Kroon bij vernietiging van de verordening besluit dat de vernietiging tevens betrekking heeft op reeds verleende subsidies, zal het provinciebestuur eventueel betaalde subsidies moeten terugvorderen. Zeker bij subsidies die in strijd met het Europese recht zal dit aan de orde komen.

De Afdeling adviseert voorts de inwerkingtreding van de wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied niet afhankelijk te stellen van de inwerkingtreding van het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. De Afdeling ziet hiervoor geen redelijk doel, nu de regering de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet kan afstemmen op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Bij nader inzien is de regering van oordeel dat de koppeling van de inwerkingtreding van het schappen van het goedkeuringsvereiste in de Wet inrichting landelijk gebied aan de inwerkingtreding van de het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten geen toegevoegde waarde heeft, nu dat wetsvoorstel geen betekenis heeft als is geconstateerd dat de provinciale verordening in strijd is met het recht. Gelet op artikel 2 van het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten zal toepassing moeten worden gegeven aan de Provinciewet en zal de provinciale verordening door de Kroon moeten worden vernietigd. De aanwijzing van artikel 7 van het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten is daarmee niet aan de orde. Het advies van de Afdeling is derhalve gevolgd.

2. Bevoegdheid tot het stellen van regels

In de Wet op de jeugdzorg wordt een aantal specifieke toezichtsbevoegdheden geschrapt. Daarvoor in de plaats krijgen de Minister voor Jeugd en Gezin en de Minister van Justitie de bevoegdheid om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de uitoefening door gedeputeerde staten van hun aanwijzings-bevoegdheden jegens een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt (stichting). Tevens krijgen zij de

bevoegdheid regels te stellen omtrent de inhoud en inrichting van het provinciaal beleidskader jeugdzorg onderscheidenlijk het uitvoeringsprogramma jeugdzorg.¹

De Afdeling is van oordeel dat het stellen van algemene regels voor de uitvoering van medebewindstaken door provincies op het terrein van de jeugdzorg op zichzelf is toegestaan.² Regels voor de aanwijzingsbevoegdheden van gedeputeerde staten jegens een stichting, acht de Afdeling echter een te gedetailleerde vorm van regelgeving.

Voorts merkt de Afdeling op dat de bevoegdheid tot het stellen van regels voor het provinciaal beleidskader jeugdzorg komt naast de reeds bestaande bevoegdheid van de ministers tot vaststelling van het landelijk beleidskader.³ Het landelijke beleidskader bevat onder meer de uitgangspunten voor het door de provinciebesturen te voeren beleid, alsmede een raming van de bedragen die het Rijk voornemens is aan de onderscheiden provincies te verstrekken ten behoeve van de subsidiëring van de stichting en van de jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de jeugdzorg aanspraak bestaat. Het provinciaal beleidskader dient gebaseerd te zijn op het landelijk beleidskader. De Afdeling ziet niet wat de toegevoegde waarde van de ministeriële regeling is ten opzichte van het landelijk beleidskader.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan deze punten en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Bevoegdheid tot het stellen van regels

De Afdeling adviseert de bepalingen betreffende de ministeriële regeling in de Wet op de jeugdzorg te heroverwegen, omdat deze regelingen te gedetailleerd zouden zijn en geen toegevoegde waarde hebben naast het landelijk beleidskader. Het IPO stelde in reactie op een eerdere versie van deze nota van wijziging dat de vervanging van de aanwijzing door ministeriële regelingen niet past in het uitgangspunt dat de herziening van het interbestuurlijk toezicht leidt tot versobering van dat toezicht. De regering is met de Afdeling van mening dat dergelijke regelingen in beginsel wel zijn toegestaan. Dergelijke regels vormen geen toezicht en staan dan ook niet aan versobering van het toezicht in de weg. De regering heeft zich echter door de Afdeling laten overtuigen dat dergelijke regels in het stelsel van de Wet op de jeugdzorg geen toegevoegde waarde hebben. Wel wordt een voorzienig getroffen die het mogelijk maakt het landelijk beleidskader vaker te wijzigen.

3. Terminologie medebetrokkenheid ministers

Op grond van artikel 102 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kan de verantwoordelijke minister in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gedeputeerde staten uitnodigen een aanwijzing te geven aan gemeenten om een gemeenschappelijke regeling te treffen. Als de aanwijzing door gedeputeerde staten niet wordt opgevolgd, wordt bij koninklijk besluit een gemeenschappelijke regeling opgelegd aan de betrokken gemeenten.⁴ Deze laatste bevoegdheid wordt vervangen door de indeplaatsstellingsregeling van de Provinciewet. Deze indeplaatsstellingsregeling heeft volgens de regering minder waarborgen dan het vaststellen van een gemeenschappelijke regeling bij koninklijk besluit.⁵ Daarom wordt voorgesteld de zinsnede «Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister van BZK» in artikel 102, eerste lid, van de Wgr te vervangen door: Onze Minister die het aangaat en Onze Minister van BZK gezamenlijk.⁶

¹ Zie de voorgestelde artikelen 17, 31, eerste en achtste lid, en 32, zevende lid, van de Wet op de jeugdzorg in onderdeel 8 (nieuw), artikel 7.2.

² Zie in soortgelijke bewoordingen het advies van het IPO, Brief van 27 april 2010, nr. BE 03389/2010, blz. 2, 3.

³ Zie artikel 34 van de Wet op de jeugdzorg.

⁴ Op grond van artikel 102, vierde lid, van de Wgr.

⁵ Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Wet gemeenschappelijke regelingen, Onderdelen A tot en met F.

⁶ Zie onderdeel 2, onder A. Een soortgelijke wijziging wordt voorgesteld voor artikel 103c, eerste lid, in onderdeel 2, onder E.

De Afdeling merkt op dat de gebruikelijke terminologie voor medebetrokkenheid van ministers is «in overeenstemming met» indien vereist is dat het overleg tot overeenstemming leidt; in de overige gevallen wordt de term «na overleg met» gehanteerd.¹ De Afdeling geeft de voorkeur aan de omschrijving «in overeenstemming met», omdat dit naar haar oordeel een zwaarder vereiste is dan de omschrijving «gezamenlijk».

Bovendien sluit deze omschrijving beter aan bij de bevoegdheden voor de ministers na het uitbrengen van een aanwijzing, zoals het horen van gedeputeerde staten, het stellen van een termijn en het voeren van overleg met bestuurders van onder meer waterschappen.² De Afdeling acht het wenselijk dat, net als bij de generieke taakverwaarlozingsregeling in de Provinciewet, bij deze bevoegdheden altijd één van de ministers het voortouw heeft.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de voorgestelde wijziging van artikel 102, eerste lid, en 103c, eerste lid, aan te passen.

3. Terminologie medebetrokkenheid ministers

Met de opmerkingen van de Afdeling kan worden ingestemd. De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 102, eerste lid, en artikel 103c, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen als gevolg hiervan vervallen. Uit handhaving van de artikelen 102, eerste lid, en artikel 103c, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen vloeit voort dat alleen de Minister wie het aangaat op grond van artikel 121 Provinciewet kan besluiten tot indeplaatsstelling en ter uitvoering van dat besluit de betrokken gemeenten een aanwijzing kan geven tot het treffen van een gemeenschappelijk regeling en deze zonedig op kan leggen als gedeputeerde staten dat verzuimen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt, met dien verstande dat

- van het voorgestelde artikel 3.5, onderdeel J, geen indienbepaling is gemaakt, nu de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht inmiddels in werking is getreden;
- de verwijzing naar artikel 17.5 Wet Milieubeheer in artikel 17.5c, zesde lid, Wet Milieubeheer is vervangen door een verwijzing naar artikel 17.4 van die wet;
- in het voorgestelde artikel 4.2 (vernummerd tot artikel 3.11) de aanduiding «(Stb. 118)», gelet op aanwijzing 87 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is gehandhaafd;
- de verwijzing naar artikel 17 Wet op de jeugdzorg in artikel 47, negende lid, Wet op de jeugdzorg is vervangen door een verwijzing naar artikel 16 van die wet;
- het voorgestelde artikel 5.3 (vernummerd tot artikel 4.3) is gehandhaafd voor het geval 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) niet in werking zal treden dan wel veel later in werking zal treden dan onderhavig voorstel van wet.

¹ Mede gelet op aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Zie artikel 102, tweede en derde lid, en artikel 103c, tweede en derde lid, van de Wgr.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om tevens het specifiek toezicht uit artikel 7 van de Archiefwet 1995, artikel 37 van de Pandhuiswet, artikel 15 van de Wet waardering onroerende zaken en artikel 45 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen te schrappen. Van de wijziging van de Wet stedelijke vernieuwing is afgezien, nu deze wet zal komen te vervallen bij de inwerkingtreding van de Intrekkingwet Wet stedelijke vernieuwing (Kamerstukken 32 460), die op 5 april 2011 door de Eerste Kamer is aanvaard. Voorts zijn enige bepalingen toegevoegd die voortvloeien uit de nota naar aanleiding van het verslag. Verder is de nota van wijziging aangepast aan de interdepartementale indeling zoals die geldt na het aantreden van het huidige kabinet. Daarbij wordt tevens het reeds ingediende voorstel van wet met die indeling in overeenstemming gebracht. In verband met de beoogde inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet met ingang van 1 januari 2012 is afgezien van een aparte inwerkingtreding van de wijzigingen van de Archiefwet 1995 en de Politiewet 1993, en komt de aparte inwerkingtreding van de overgang van het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het Rijk naar de provincies eveneens te vervallen. Tot slot zijn enige redactionele verbeteringen aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.10 0252/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in onderdeel 1, voorgestelde artikel 1.2, onderdeel a, de letter «H» telkens vervangen door: I.
- In het in onderdeel 1, voorgestelde artikel 1.2, onderdeel b, «onderdeel I» vervangen door: onderdeel J.
- In de nummering van de voorgestelde wijzigingen het tweede cijfer «7» en het cijfer «8» vervangen door de cijfers 8 respectievelijk 9.
- Aan het in onderdeel 2, voorgestelde artikel 1.3, een onderdeel toevoegen waardoor in artikel 103f, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de verwijzing naar artikel 103, eerste lid, vervalt (ingevolge artikel 1.3, onderdeel B, vervalt artikel 103).
- Aan het in onderdeel 3, voorgestelde artikel 1.10, een onderdeel toevoegen waardoor in artikel 13, tweede en zesde lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de verwijzing naar artikel 12 vervalt (ingevolge artikel 1.10 vervalt artikel 12).
- Aan het in onderdeel 4, voorgestelde artikel 2.3, een onderdeel toevoegen waardoor in de artikelen 3, tweede lid, 18, tweede lid, 28 en 29, tweede lid, van de Reconstructiewet concentratiegebieden, de verwijzing naar artikel 17 vervalt (ingevolge artikel 2.3 vervalt artikel 17).
- Aan het in onderdeel 4, voorgestelde artikel 2.5, een onderdeel toevoegen waardoor in artikel 2a, vijfde lid (nieuw), van de Wet ammoniak en veehouderij, wordt verwezen naar artikel 2a, vierde lid (nieuw) (ingevolge artikel 2.5 wordt artikel 2a, vijfde lid, vernummerd tot vierde lid).
- De in het onderdeel 5, voorgestelde artikel 3.5, onderdelen A en E, voorgestelde artikelen 4.9a onderscheidenlijk 4.22a, vervangen door een artikellid in artikel 4.9 onderscheidenlijk 4.22.
- Aan het in onderdeel 5, voorgestelde artikel 3.5, een onderdeel toevoegen waardoor in de artikelen 17.5c, zesde lid, en 20.2, tweede lid, onder g, van de Wet milieubeheer, de verwijzing naar artikel 17.5 vervalt (ingevolge artikel 3.5 vervalt artikel 17.5).
- In het in onderdeel 5, voorgestelde artikel 3.5, onderdeel C, na «artikel 4.15a» invoegen: tweede lid,.
- Van het in onderdeel 5, voorgestelde artikel 3.5, onderdeel J, een indienbepaling maken (artikelen Wabo zijn nog niet in werking getreden).
- In het in onderdeel 7, voorgestelde artikel 4.2 vervalt «(Stb.118)».
- Aan het in onderdeel 7, voorgestelde artikel 7.2, een onderdeel toevoegen waardoor in artikel 47, negende lid, van de Wet op de jeugdzorg, de verwijzing naar de aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 17 vervalt (ingevolge artikel 7.2 vervalt de aanwijzingsbevoegdheid in artikel 17).
- Het in onderdeel 8 (nieuw) voorgestelde artikel 5.3 laten vervallen (is overbodig door het voorgestelde artikel 5.2).