

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 24 september 2010

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Waarom interbestuurlijk toezicht	3
3.	Probleemanalyse	3
4.	Breuk met het verleden, een stelselwijziging	4
5.	Aanleiding voor de stelselwijziging	5
6.	Achtergronden en voorgeschiedenis	5
7.	Beschrijving van het beoogde stelsel van interbestuurlijk toezicht	5
8.	Decentralisatie en rolverdeling	6
9.	De inhoud van het wetsvoorstel	6
10.	Verhouding tot andere wetgeving en specifieke toezichtbepalingen die gehandhaafd blijven	7
11.	Aanpassen interbestuurlijk toezicht in bijzondere wetten	8
12.	Informatievoorziening	8
13.	Financiële gevolgen voor decentrale overheden	9
14.	Financiële gevolgen voor het Rijk	9
15.	Evaluatie	10
16.	Inwerkingtreding en overgangsrecht	11
17.	Consultatie en adviezen	11
18.	Artikelsgewijze toelichting	11

¹ Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Çörüz, C. (CDA), Slob, A. (CU), Sterk, W.R.C. (CDA), Krom, P. de (VVD), Fng voorzitter, Burg, B.I. van der (VVD), Brinkman, H. (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Peters, M. (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), Berndsen, M.A. (D66), Bontes, L. (PVV), Elissen, A. (PVV), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Çelik, M. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Bruins Slot, H.G.J. (CDA).
Plv. leden: Teeven, F. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Haersma Buma, S. van (CDA), Vacature, CU, Smilde, M.C.A. (CDA), Bosman, A. (VVD), Steur, G.A. van der (VVD), Roon, R. de (PVV), Bommel, H. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Wit, J.M.A.M. de (SP), Gent, W. van (GL), Dijkssma, S.A.M. (PvdA), Voortman, L.G.J. (GL), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Helder, L.M.J.S. (PVV), Hernandez, M.M. (PVV), Pechtold, A. (D66), Wolbert, A.G. (PvdA), Vermeij, R.A. (PvdA), Schaart, A.H.M. (VVD) en Knops, R.W. (CDA).

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht. Graag leggen zij de regering een aantal vragen voor, en maken zij een aantal opmerkingen.

Deze leden achten het een goede zaak dat het stelsel van interbestuurlijk toezicht wordt vereenvoudigd en zoveel mogelijk wordt geconcentreerd in de Provinciewet en de Gemeentewet. Voorts onderschrijven zij dat een veelheid aan specifieke toezichtsbepalingen weinig blijk geeft van vertrouwen in medeoverheden. Daar komt bij dat er ook in gemeenten en provincies democratische controle plaatsvindt. Hoe wordt in de toekomst voorkomen dat in allerlei specifieke wetten toch weer specifieke toezichtsbepalingen worden opgenomen? Wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er bij betrokken (overleg dan wel toestemming), als een vakminister overweegt om in een bepaald wetsvoorstel een specifieke toezichtsbepaling op te nemen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Ook vragen zij zich af, wat de gevolgen voor het interbestuurlijk toezicht zijn, mocht in de toekomst de provincie alleen taken op bepaalde beleidsterreinen hebben.

In de inleiding wordt melding gemaakt van een nog in te dienen nota van wijziging. Wanneer wordt deze bij de Tweede Kamer ingediend, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij hebben vertrouwen in het functioneren van de verschillende overheidslagen en willen hen de ruimte geven om met zo min mogelijk toezicht optimaal te functioneren. Daarom steunen zij het programma herziening interbestuurlijk toezicht, waar dit wetsvoorstel de belangrijkste juridische uitwerking van vormt. Graag zouden deze leden over een aantal onderwerpen nadere informatie ontvangen voordat zij over gaan tot verdere behandeling van dit wetsvoorstel. Deze leden worden in algemene zin graag geïnformeerd over de wijze waarop buurlanden het toezicht tussen bestuurslagen georganiseerd hebben en hoe daar de eenheid van de staat wordt gewaarborgd. Zij zien uit naar de nota naar aanleiding van het verslag en de verdere behandeling.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij menen dat dit voorstel in lijn ligt met het loffelijk streven om het aantal inspecties te verminderen. Zij onderschrijven het uitgangspunt van vertrouwen van het Rijk in de rechtmatigheid van de taak-uitoefening door medeoverheden en in het daarop uit te oefenen horizontale toezicht.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het goed dat het interbestuurlijk toezicht kritisch tegen het licht is gehouden en nu een voorstel voor vereenvoudiging op tafel ligt, zonder het stelsel drastisch om te gooien. Dit voorstel vraagt echter wel een andere manier van werken, doordat in principe alleen nog gebruik zal worden gemaakt van generieke instrumenten, te weten vernietiging en indeplaatsstelling. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat dit een cultuuromslag zal vragen, maar niet hoe die kan worden bereikt.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden waarderen de initiatieven van de regering om interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en gelijkwaar-

diger te maken. De decentralisatie van taken van het Rijk naar provincies en gemeenten, alsook de beoogde versterking van de horizontale checks and balances kunnen een goede eerste stap naar transparanter en effectiever bestuur zijn. Desalniettemin stellen de voornoemde leden enkele vragen ter verduidelijking van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel geen vragen.

Het is naar de mening van de leden van de SGP-fractie een goede zaak dat in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht algemene regels gegeven worden inzake het toezicht op gemeenten en provincies. In de interbestuurlijke verhoudingen moet niet te gemakkelijk worden gekozen voor een route waarbij zoveel mogelijk greep wordt gehouden op de uitvoering van taken door gemeenten en provincies. Er moeten goede redenen zijn om een specifieke grondslag voor toezicht in een wet op te nemen.

2. Waarom interbestuurlijk toezicht

De leden van de SGP-fractie lezen op diverse plaatsen dat specifieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht grotendeels worden afgeschaft. Toch blijft bijvoorbeeld in de Grondwet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) nog steeds de mogelijkheid open voor een instrument als preventief toezicht in de vorm van goedkeuring of een verklaring van geen bezwaar. Graag vernemen deze leden van de regering hoe dit wetsvoorstel zich precies verhoudt tot die algemene bevoegdheid in de Awb. Beoogt de regering met dit wetsvoorstel aan te geven dat preventieve goedkeuring of een verklaring van geen bezwaar in principe niet gewenst zijn, maar nog steeds mogelijk op basis van de Grondwet en de Awb?

3. Probleemanalyse

De leden van de CDA-fractie merken op dat de commissie-Oosting heeft geconstateerd, dat toezichthouders nadere sectorspecifieke instructies en meetlatten maken, die verder reiken dan wat de wet vordert. Deze leden zijn van mening, dat de commissie-Oosting dit terecht kwalificeert als «oneigenlijk toezicht». Zij vragen, of alle sectorspecifieke instructies en meetlatten bij de inwerkingtreding van de wet automatisch komen te vervallen.

De democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten zijn met de dualisering beter gepositioneerd. Tegelijkertijd constateert de regering met VNG en IPO, dat de horizontale verantwoording beter kan. De leden van de CDA-fractie vragen de regering die constatering nader toe te lichten, en ook een indruk te geven van mogelijke oplossingsrichtingen. Op welke wijze zijn VNG en IPO daarbij actief betrokken?

De leden van de D66-fractie delen de analyse dat stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden voortvloeien uit een verkeerde invulling van interbestuurlijk toezicht. Deze invulling is op haar beurt resultaat van onderling wantrouwen tussen de overheidslagen. Voornoemde leden constateren dat de voorgestelde wetswijziging het aantal instrumenten om dit verticale wantrouwen te uiten beperkt wordt, maar dat de consequenties voor het interbestuurlijke vertrouwen onduidelijk zijn. Het aantal instrumenten om in te grijpen mag dan teruggebracht worden, tegelijkertijd is het inzetten van de zwaardere generieke instrumenten ook grotendeels afhankelijk van wederzijds vertrouwen. Deze leden vragen zich af waarom het te verwachten valt dat

de generieke instrumenten nu niet in grotere mate dan wenselijk is ingezet gaan worden om toch mee te kunnen kijken over de schouder van de andere bestuurslaag.

De aan het woord zijnde leden menen tevens dat uit onderhavig wetsvoorstel onvoldoende blijkt of interbestuurlijk toezicht even problematisch is voor grotere provincies en gemeenten als voor de dunner bevolkte gebieden. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of hier onderscheid tussen valt te maken. Zo ja, dan willen zij weten wat de consequenties van deze vaststelling zijn voor het huidige voorstel. De leden van de D66-fractie constateren voorts dat veelvuldige inzet van het generieke instrumentarium geremd wordt door bijvoorbeeld de interventieladder. Het is deze leden echter niet duidelijk wat het verwachte aantal casussen is waarbij het generieke toezicht ingeschakeld dient te worden. De voornoemde leden willen hierover graag een nadere toelichting ontvangen.

4. Breuk met het verleden, een stelselwijziging

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat toezichtsinterventies alleen worden toegepast als er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang (vernietigen) of indien een bestuursorgaan niet of niet naar behoren zijn medebewindstaken uitvoert (in de plaats stellen). Betekent dit dat het instrument «in de plaats stellen» alleen wordt gebruikt in het geval van medebewind en het instrument «vernietigen» alleen aan de orde is in het geval van autonome taken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking van de regering.

In hoeverre zijn de instrumenten «in de plaats stellen» en «vernietigen» niet toch een soort ultimatum remedium? Immers, eerst moeten de fasen van de interventieladder worden doorlopen en er wordt pas echt van het instrument «in de plaats stellen» gebruik gemaakt, als bestuurlijk overleg geen oplossing heeft geboden en een provincie of gemeente in gebreke blijft. In hoeverre zal de interventieladder dubbel worden doorlopen, zowel door de provincie als de minister? In hoeverre past dit in het verminderen van de bestuurlijke drukte? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

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

Het wordt de leden van de SGP-fractie niet helemaal duidelijk of met dit wetsvoorstel elke specifieke toezichtbepaling komt te vervallen. Zo niet, kan de regering dan aangeven in welke gevallen nog wel specifieke bepalingen gelden buiten de Gemeentewet en de Provinciewet? Ook hebben deze leden een vraag ten aanzien van de door de commissie-Oosting voorgestelde derde uitzonderingsgrond. Indien een gemeente in gebreke blijft bij de handhaving van landelijke regelgeving, dan is specifiek toezicht te overwegen. Het zou immers kunnen dat er – ondanks goede gemeentelijke of provinciale regels – de handhaving zodanig slecht is dat landelijk beleid en regelgeving wordt ondergraven. Kan de regering toelichten op welke wijze de regering dan toch concreet kan waarborgen dat decentrale overheden hun taak wel goed gaan uitvoeren? Zou handhaving toch geen grond moeten zijn voor specifieke regelgeving? Deze leden ontvangen graag de reactie van de regering op deze punten.

5. Aanleiding voor de stelselwijziging

De leden van de PvdA-fractie willen voor zichzelf graag een duidelijker beeld van de werking en effecten van de omslag van specifiek naar generiek toezicht. Daarom verzoeken zij de regering om, met gebruikmaking van casuïstiek, aan te geven welke merkbare voordelen er ontstaan voor medeoverheden door het schrappen van het merendeel van de specifieke toezichtbepalingen. Daarnaast zouden deze leden graag op dezelfde wijze inzichtelijk gemaakt willen krijgen op welke wijze de generieke toezichtinstrumenten in de toekomst ingezet zullen worden in de plaats van de specifieke instrumenten.

6. Achtergrond en voorgeschiedenis

Geen opmerkingen.

7. Beschrijving van het beoogde stelsel van interbestuurlijk toezicht

De commissie-Oosting concludeert dat er momenteel een taboe rust op de toepassing van de generieke toezichtinstrumenten. De leden van de PvdA-fractie vinden dat voorstelbaar, doordat deze instrumenten diep ingrijpen in de keuzes van een lager bestuursorgaan. Bij het saneren van de specifieke toezichtinstrumenten is het echter een logisch gevolg dat de instrumenten van vernietiging en indeplaatsstelling vaker gebruikt zullen moeten worden. Dit gebruik wordt ingekaderd door de voorliggende wet en door nieuwe beleidskaders voor beide instrumenten. Deze wet en de beleidskaders moeten er voor zorgen dat er correct en terughoudend omgegaan wordt met de instrumenten. Tegelijk constateren de leden van de PvdA-fractie aarzelingen bij VNG, IPO en Raad van State of de bevoegdheden op de nu voorliggende wijze strak genoeg ingekaderd zijn. Deze leden kunnen zich ook voorstellen dat er bij een ruimer gebruik van de generieke instrumenten in het parlement vaker de roep zou kunnen ontstaan om direct bij lagere overheden in te grijpen. Deze leden vragen welke status de interventieladders hebben, die als waarborg moeten zorgen voor een zorgvuldige afweging en proportionaliteit. Ook constateren de leden van de PvdA-fractie erg veel ruimte voor een andere afweging door het Rijk dan door de provincie als meest nabijge toezichthouder. Deze leden vragen of dat de eenheid van de overheid niet aantast en de transparantie nadelig beïnvloedt? Ziet de regering mogelijkheden om de zeer grote waarde, die bij indeplaatsstelling en vernietiging gehecht wordt aan het oordeel van de provincie, beter te verankeren?

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom gemeenteraad en provinciale staten pas op de vierde sport van de interventieladder in beeld komen. Waarom wordt pas in het stadium van de waarschuwing – een vooraankondiging van juridische interventie – een afschrift gezonden aan provinciale staten of de gemeenteraad? Naar de mening van deze leden wordt in de inleiding van de memorie van toelichting terecht gewezen op het toegenomen belang van horizontaal toezicht. In dat kader vragen zij de regering nader in te gaan op de plaats en de rol van gemeenteraad en provinciale staten in de onderscheiden stadia van de interventieladder. De aan het woord zijnde leden hebben ook vragen over de feitelijke indeplaatsstelling: alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit voeren, worden genomen door het toezichthoudend bestuursorgaan. Is in alle gevallen duidelijk, wat moet worden verstaan onder «alle maatregelen»? Is duidelijk, op welk moment en op welke wijze indeplaatsstelling eindigt? Kan de regering in een stroomschema verduidelijken hoe de verschillende stappen worden doorlopen, maar ook hoe escalatie van de interventieladder kan worden doorbroken?

VNG en IPO geven in hun reacties op het wetsvoorstel aan, dat zij moeite hebben met de imperatieve formulering van de indeplaatsstelling door gedeputeerde staten en de Commissaris van de Koning. Zij suggereren, dat het beter zou zijn als de toezichthouder beleidsvrijheid heeft om te bepalen of indeplaatsstelling op zeker moment het juiste instrument is. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op deze suggestie.

8. Decentralisatie en rolverdeling

De leden van de CDA-fractie begrijpen, dat beleidsinformatie niet door middel van toezicht wordt verkregen, wanneer een minister stelselverantwoordelijk is voor een bepaald beleidsdomein. Deze leden menen, dat er sprake is van oneigenlijk toezicht, als het toezichtsinstrument wordt gebruikt om informatie te verzamelen ten behoeve van beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie. Is er op dit moment sprake van een dergelijke vorm van oneigenlijk toezicht? En zo ja, op welke beleidsterreinen? Kan de vervanging van het toezichtsinstrument door een beleidsinstrument leiden tot verzwaring van de interbestuurlijke administratieve lasten onder een andere benaming?

9. De inhoud van het wetsvoorstel

De Raad van State doet het voorstel om conflictbeslechting tussen bestuursorganen te regelen zonder tussenkomst van de rechter. De leden van de fractie van de PvdA hechten in het kader van de herziening van het interbestuurlijk toezicht zeer veel waarde aan een goed werkende geschilbeslechting. Hierbij is geschilbeslechting via de rechter voor de leden van de Partij van de Arbeid-fractie ook een onbevredigende route, vanwege de schade die dit kan aanbrengen aan de betrokken organen en vanwege de beperkte mogelijkheden tot toetsing door de rechtbank. De huidige regering zag geen ruimte hier vanwege haar demissionaire status nader op in te gaan. Deze leden ontvangen graag zo snel mogelijk een reactie op deze eerste aanzet van de Raad van State voor een betere interbestuurlijke geschilbeslechting, zodat deze nog meegenomen kan worden in de verder behandeling van dit wetsvoorstel.

Voorts willen de aan het woord zijnde leden naar voren brengen dat het zo kan zijn dat de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift zich uitstrekt tot besluiten die op basis van ditzelfde voorschrift zijn genomen. De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad van State kritisch is over deze mogelijkheid vanwege de rechtszekerheid van belanghebbenden. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin zij het denkbaar acht dat de vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift zich uitstrekt tot besluiten op basis van dat voorschrift?

De leden van de CDA-fractie nemen nota van de opvatting van de regering dat het van belang is steeds voor ogen te houden dat de toepassing van de beschreven interventie-instrumenten in de bestuurlijke context moet worden beschouwd. In dat verband willen zij voor een goed begrip enkele vragen stellen die zij ontleen aan het Beleidskader schorsing en vernietiging (TK 32 389 nr. 5).

Burgers kunnen aangeven dat zij van oordeel zijn dat een besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang (blz. 3). Als zij dat niet rechtstreeks bij de Kroon doen, maar bijvoorbeeld bij de burgemeester of de gemeenteraad, bestaat er dan een verplichting om dat verzoek door te geven of kan de burgemeester of de gemeenteraad op dit punt een zelfstandige afweging maken?

Kan de regering concrete voorbeelden geven van een bijzondere situatie, waarin er, ondanks het voorop stellen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, toch aanleiding is om tot vernietiging over te gaan (blz. 4)?

In zijn commentaar op het herzien beleidskader stelt het IPO, dat in de interventieladder (blz. 6) een overleg ontbreekt tussen minister en provinciebestuur indien een verschil van mening dreigt te ontstaan over het al dan niet vernietigen van een besluit.

Kan de regering een nadere omschrijving geven van het begrip «boven-lokale belangen» (blz. 5)? Is de opsomming van voorbeelden limitatief bedoeld?

Kan een gemeenteraad of college van burgemeester en wethouders in bezwaar gaan tegen de opschorting van de werking van een besluit (blz. 9)? Wat is het onderscheid tussen opschorting en schorsing?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op deze punten.

De leden van de SP-fractie lezen dat het instrument indeplaatsstelling wordt gerevitaliseerd. Zo komt de indeplaatsstelling door bestuursorganen van dezelfde bestuurslaag te vervallen. Ook kan een college van burgemeester en wethouders of een college van Gedeputeerde Staten zich niet meer in de plaats stellen van de gemeenteraad of provinciale staten. Dit betekent dat bij ingrijpen altijd sprake is van «opschaling»: de bestuurslaag boven de falende bestuurslaag moet ingrijpen. De leden van de SP-fractie vragen zich af wat hiervan de meerwaarde is.

Ten aanzien van de Indeplaatsstelling door de minister indien GS of de CdK niet willen optreden bij niet of niet naar behoren uitvoeren van medebewindstaken door gemeenten maken de leden van de SGP-fractie de volgende opmerkingen en vragen naar voren brengen. Zij zijn van mening dat toezicht van het rijk op de wijze waarop provincies op gemeenten toezicht uitoefenen niet te ver mag gaan. Zij vinden het een goede zaak dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten om dit alleen mogelijk te maken bij een zwaarwegend algemeen belang. Wel vragen deze leden wat de regering belet om het zwaarwegend algemeen belang zodanig te clausuleren dat gedacht wordt aan de in de reactie op het advies van de Raad van State genoemde zaken van «strijd met Europeesrechtelijke verplichtingen, ernstige schade aan burgers of ernstige doorkruising van het rijksbeleid». Zou de regering tevens aan kunnen geven aan wat voor soort doorkruising van het rijksbeleid gedacht zou moeten worden?

Vervolgens vragen deze leden zich af op welke wijze de provincie of de gemeente nog tegen een in hun ogen verkeerde toepassing van deze bevoegdheid in het geweer kan komen?

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

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor het feit dat naast dit wetsvoorstel dat ziet op de revitalisering van de generieke toezichtinstrumenten van de Provinciewet en de Gemeentewet momenteel ook de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe TK 32157) bij de Staten-Generaal ligt. Deze leden horen graag van de regering wat de meerwaarde en de noodzaak is van deze wet Nerpe, gezien de voorliggende revitalisering van het generiek toezichtinstrumentarium?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe de verhouding is van dit wetsvoorstel tot de Wet algemene regels inzake herindeling (Wet Arhi). Zij willen graag weten of provincies op grond van het voorliggende wetsvoorstel ook (meer) bevoegdheden krijgen ten aanzien van het doorvoeren van gemeentelijke herindelingen. Kunnen provincies die van oordeel zijn dat een gemeente zijn taak verwaarloost, omdat een gemeente niet mee wil werken aan een plan voor herindeling, besluiten om deze «taak» van gemeenten over te nemen en zelf een besluit te

nemen? Verandert er in dit opzicht nog iets in de verhouding tussen provincies en gemeenten bij herindelingen?

11. Aanpassen interbestuurlijk toezicht in bijzondere wetten.

De leden van de PvdA-fractie beseffen dat in de nieuwe interbestuurlijke verhoudingen die ontstaan door het saneren van het specifiek toezicht hogere overheden de uitvoeringspraktijk van medeoverheden enkel zullen moeten sturen door middel van algemeen verbindende voorschriften en beleidskaders, waar dat tot nu toe deels via specifiek toezicht plaatsvond. Ook de inzet van de generieke instrumenten is sterk gebaat bij een goede uitwerking van de medebewindstaken van overheden door duidelijke voorschriften en kaders. Om de sturing effectief te laten zijn is het belangrijk dat de nieuwe algemene sturinginstrumenten tijdig aangevuld zijn. Deze leden worden graag door de regering geïnformeerd over de stand van zaken bij de doorlichting van algemeen verbindende voorschriften en beleidskaders op hun toereikendheid binnen de nieuwe interbestuurlijke verhoudingen. Zij willen graag weten of er in de sturing risico's zijn op hiaten.

De leden van de CDA-fractie menen te mogen vaststellen dat de regering ervan uit gaat, dat de herziening van het interbestuurlijk toezicht zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor decentrale overheden. Deze leden vragen in dit verband of de resultaten van de nulmeting al beschikbaar zijn.

12. Informatievoorziening

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat er een nulmeting wordt uitgevoerd naar de huidige interbestuurlijke toezichtslasten. Is de regering bereid deze nulmeting aan de Tweede Kamer te zenden, als deze gereed is. Wanneer zal deze, naar verwachting klaar zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie zien als één van de doelstellingen van de herziening van het interbestuurlijk toezicht het verminderen van de bestuurlijke drukte en het terugdringen van de lasten van het toezicht. De lasten van de informatievoorziening maken hiervan een groot deel uit. Daarom hechten deze leden aan goede monitoring van de interbestuurlijke toezichtslasten. Zij willen graag weten wanneer de 0-meting van deze lasten gereed is. Ook willen deze leden geïnformeerd worden over de vorderingen met het kader voor de interbestuurlijke gegevensverplichting en informatiestroom.

«De verwachting is dat de reeds bestaande informatiestromen met het afschaffen van het specifieke toezicht niet zullen toenemen.» Deze verwachting verbaast de leden van de CDA-fractie, omdat zij juist zijn uitgegaan van de veronderstelling dat, door het afschaffen van het specifieke toezicht, de informatiestromen zouden afnemen. Kan de regering deze verwachting nader onderbouwen?

Hoe verhoudt deze stelling zich overigens tot de verwachting op blz. 32 van de memorie van toelichting, «dat de herziening van het interbestuurlijke toezicht tevens zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor decentrale overheden»? De leden van de CDA-fractie ontvangen op deze punten graag een toelichting van de regering.

Vernietiging en indeplaatsstelling zijn, naar de indruk van de leden van de SP-fractie, tot nu toe weinig gebruikte instrumenten. Kan de regering aangeven of dit voorstel meer of minder ambtelijke en bestuurlijke

capaciteit zal kosten? En wat betekent dit voor de bestuurlijke drukte en de interbestuurlijke toezichtlasten?

De regering spreekt de verwachting uit dat de bestaande informatiestromen met het afschaffen van het specifieke toezicht niet zullen toenemen. Er wordt een nulmeting uitgevoerd naar de huidige interbestuurlijke toezichtlasten. Op basis daarvan kan in de toekomst worden vastgesteld of de verschuiving van specifiek naar generiek toezicht daadwerkelijk tot minder last heeft geleid. Tegelijk zegt de regering er vanuit te gaan dat de herziening van het interbestuurlijk toezicht zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten. De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarop deze aanname is gebaseerd, omdat zowel de nulmeting als het nader onderzoek naar de kostenontwikkelingen nog moeten plaatsvinden.

Horizontale verantwoording betekent controle dicht bij de uitvoering van het beleid. Maar veel beleid wordt door de landelijke overheid gefinancierd. Hoe gaat de regering voorkomen dat de landelijke overheid het zicht op haar eigen beleid verliest, doordat de controle meer horizontaal wordt ingericht?

De regering is blijkens de toelichting bezig met het vaststellen van een nulmeting ten aanzien van de huidige interbestuurlijke toezichtlasten. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering hier intussen meer duidelijkheid over heeft. Verwacht de regering meteen op korte termijn al lagere toezichtlasten, of alleen op langere termijn als het stelsel zich heeft uitgekristalliseerd?

13. Financiële gevolgen voor decentrale overheden

De leden van de VVD-fractie vragen of er inmiddels meer inzicht bestaat in de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de overheden die erbij betrokken zijn? Wat zijn de financiële gevolgen van de decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht van de VROM-inspectie naar de provincies?

Op het moment van indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Kamer was nog niet inzichtelijk, wat de financiële gevolgen zijn van de overgang van taken van het Rijk naar provincies. De leden van de CDA-fractie vragen, wanneer dat inzicht tegemoet gezien kan worden. Heeft over de financiële gevolgen overleg plaatsgevonden met VNG en IPO? En zo ja, op welk moment?

Het is opvallend dat de regering aangeeft nog niet te weten wat de financiële gevolgen zijn voor gemeenten en provincies. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het gewenst is om voor invoering van de wet duidelijkheid te hebben wat de consequenties zijn. Is het «gefundeerde eindbeeld» intussen beschikbaar? Worden de aan de overdracht van taken naar provincies verbonden kosten automatisch volledig doorgegeven aan het Provinciefonds?

14. Financiële gevolgen voor het Rijk

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de overdracht van het toezicht op gemeenten van de VROM-inspectie naar de provincies. Graag zouden deze leden nu al inzicht krijgen in de financiële consequenties voor de VROM-inspectie.

15. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie vragen welke voorbereidingen de provincies (en het IPO) hebben getroffen, opdat de provincies de nieuwe taak naar behoren kunnen uitvoeren, indien als gevolg van aanvaarding van dit

wetsvoorstel het interbestuurlijk toezicht op gemeenten bij de provincies komt te liggen. De taken van provincies zullen daardoor dus toenemen. Wordt bij de uit te voeren evaluatie de werking van het beleidskader schorsing en vernietiging betrokken?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat over evaluatie van deze wet geen bepaling is opgenomen, waardoor nog geen volledige duidelijkheid ontstaat over de wijze waarop dit ingevuld zal worden. Wel is er in de Memorie van Toelichting veel aandacht aan dit onderwerp besteed. Vanwege de grote en niet volledig voorspelbare verandering die dit wetsvoorstel teweeg brengt in de interbestuurlijke verhoudingen hechten deze leden er aan de vinger aan de pols te kunnen houden. Zij hechten aan regelmatige informatie over de ervaringen met de nieuwe generieke toezichtinstrumenten. Graag worden zij op regelmatige basis geïnformeerd over het gebruik van de generieke instrumenten en de effectiviteit hiervan. Dit hoeft niet het karakter te hebben van een zeer frequente volledige evaluatie. Deze leden willen graag van de regering weten welke mogelijkheden zij ziet deze informatie te leveren.

De leden van de CDA-fractie hechten waarde aan regelmatige en zorgvuldige evaluatie. Daarom vragen zij, waarom de regering geen evaluatiebepaling heeft opgenomen in het wetsvoorstel. Wordt er twee keer of drie keer geëvalueerd binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet? En waarom twee of waarom drie keer?

Is de regering bereid de werking van het beleidskader schorsing en vernietiging te betrekken bij de evaluatie van de wet, zoals ook het IPO voorstelt?

Kan de regering aangeven hoe «een bepaling waarmee de minister die het aangaat de toezichttaak van het provinciebestuur voor een bepaalde wet zal overnemen, indien het betreffende provinciebestuur nalaat aan de eigen beleidsregels uitvoering te geven», past in de systematiek van het voorliggende wetsvoorstel? Deze leden ontvangen graag een toelichting van de regering op deze punten.

De leden van de D66-fractie menen dat nog onvoldoende duidelijk is hoe criteria geformuleerd worden om de stelselwijziging te evalueren. Zij menen dat de huidige toelichting te mager is. Deze leden menen voorts dat de bezorgdheid van de Raad van State over de objectiviteit van een mogelijke evaluatie hout snijdt, maar niet afdoende wordt beantwoord in het nader rapport. Derhalve willen deze leden graag een explicitering van de evaluatiecriteria ontvangen, alsook inzicht krijgen in de wijze waarop de regering denkt objectiviteit te kunnen waarborgen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het gebruikelijk is om wel een evaluatietraject te plannen, terwijl daar in de wettekst niets over te vinden is. Zou het voor ieder die kennisneemt van de wet niet beter zijn om – zoals meestal gebeurt – in de wet zelf een concrete evaluatiebepaling op te nemen?

Ook krijgen deze leden de indruk dat de regering van plan is om na totale evaluatie van vijf jaar geen nieuwe evaluatie meer te doen van de werking van de wet. Zou het niet voor de hand liggen om juist vanwege het thema van de interbestuurlijke verhoudingen met enige regelmaat te kijken of het in de wet neergelegde systeem nog steeds functioneert?

16. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het nog steeds het streven is om het generieke toezicht op 1 januari 2011 in werking te laten treden. Zo nee, aan welke datum wordt gedacht?

17. Consultatie en adviezen

Geen opmerkingen.

18. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1.1, onderdeel A, en 1.2, onderdeel A

De leden van de SGP-fractie vragen of de beoordeling of er op basis van artikel 123 Gemeentewet sprake is van een «niet of niet naar behoren» nemen van een beslissing door bestuurscommissies of deelraden volledig aan de raad of het college wordt overgelaten. Hoe ver reikt die interpretatie van dit onderdeel van de wet? Of zijn hier reeds normen voor ontwikkeld in wet- en regelgeving of jurisprudentie?

Artikelen 1.1., onderdeel B, en 1.2, onderdeel B

Artikel 124a Gemeentewet

De leden van de VVD-fractie lezen in het voorgestelde artikel 124a Gemeentewet een uitzondering op de hoofdregel, dat de naasthogere bestuurslaag het interbestuurlijk toezicht uitoefent. Ingeval van een «zwaarwegend algemeen belang» treedt de minister in de plaats van de provincie. Graag krijgen deze leden een nadere verduidelijking van het begrip «zwaarwegend algemeen belang».

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

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het volgende punt. De Raad van State is van oordeel, dat de bevoegdheid om bij vernietiging van een algemeen verbindend voorschrift of een ander besluit van algemene strekking te kunnen bepalen dat de vernietiging zich uitstrekt tot op het vernietigde besluit gebaseerde besluiten, onder omstandigheden in strijd kan komen met de rechtszekerheid en daarom beperkt zou moeten worden tot subsidieverordeningen die in strijd komen met EU-regels voor staatssteun. De leden van de CDA-fractie vragen, waarom de regering de suggestie van de Raad van State niet overneemt, terwijl zij stelt, dat de Kroon in een dergelijk geval «vanzelfsprekend zal afzien van toepassing van die bevoegdheid». De vraag is of niet een extra waarborg benodigd is. Kan de regering dit nader toelichten?

Artikel 1.3, 1.4 en 1.5

In artikel 1.3, 1.4 en 1.5 lezen de leden van de CDA-fractie dat de thans voorgestelde wijzigingen betreffende het interbestuurlijk toezicht dienen door te werken naar gemeenschappelijke regelingen. Hoe ziet de regering de invulling van horizontale verantwoording als het gaat om de uitvoering van medebewindstaken in Wgr-verband? Hoe ziet de regering de indeplaatsstelling bij gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld in het geval dat gemeenten uit meerdere provincies deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling?

Artikel 2.1

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor artikel 2.1 waarin wordt bepaald, dat de aanwijzingsbevoegdheden van de artikelen 45 en 45a van de Natuurbeschermingswet 1998 kunnen vervallen, nu met de (aanzegging tot) indeplaatsstelling in de Provinciewet hetzelfde doel kan worden bereikt. Voor de borging van de Europeesrechtelijke verplichtingen, in het bijzonder die van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (Natura 2000), is het voorstel van wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Nerpe) (32 157) van belang. Deze leden merken op dat de bevoegdheden voortvloeiend uit de artikelen 45 en 45a nog niet in praktijk zijn gebracht daar Natura 2000 nu pas echt uitgerold wordt. Is het niet wenselijk om een aanwijzingsbevoegdheid te behouden die ook in

andere situaties kan worden ingezet dan mogelijke schending van Europees recht (zoals Nerpe dat regelt), namelijk «indien dat in het algemeen belang geboden is» (zoals dat nu in 45/45a staat) zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo, nee waarom niet?

Artikel 3.3, onderdeel F

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Unie van Waterschappen vreest dat waterschappen zowel door het Rijk als door provincies bestoort zullen worden met informatievragen en mogelijke aanwijzingen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op deze vrees.

Artikel 10.1

De leden van de SGP-fractie hebben een redactionele opmerking bij artikel 10.1. Zij veronderstellen dat ook in het tweede lid bedoeld zal zijn dat artikel 3.3, onderdelen G en K vervallen.

Inhoudelijk vragen zij zich af wat de regering bedoelt met de zin in de reactie op het advies van de Raad van State de «...overdracht van het interbestuurlijk toezicht aan provincies afhankelijk te maken van de kwaliteitsverbetering van de uitvoering door gemeenten». Welke concrete stappen onderneemt de regering om de kwaliteit van die uitvoering te bevorderen die niet door provincies gezet kunnen worden? Is de door de provincies te leveren kwaliteit in de ogen van de regering dan wel gewaarborgd na 1 januari 2012?

De fungerend voorzitter van de commissie,
De Krom

De waarnemend griffier van de commissie,
Hendrickx