



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Interbestuurlijk toezicht op de politieke en wetenschappelijke agenda:
het wetsvoorstel 'Revitalisering generiek toezicht', het wetsvoorstel
'Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten' en
interbestuurlijk toezicht in Koninkrijksverband**

Hulle, R. van der

Citation

Hulle, R. van der. (2011). Interbestuurlijk toezicht op de politieke en wetenschappelijke agenda: het wetsvoorstel 'Revitalisering generiek toezicht', het wetsvoorstel 'Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten' en interbestuurlijk toezicht in Koninkrijksverband. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, (5), 124-131. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18317>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18317>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Interbestuurlijk toezicht op de politieke en wetenschappelijke agenda: het wetsvoorstel ‘Revitalisering generiek toezicht’, het wetsvoorstel ‘Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten’ en interbestuurlijk toezicht in Koninkrijksverband
Verslag van de op vrijdag 21 januari 2011 gehouden VAR-studiemiddag ‘Interbestuurlijk toezicht’

1. Inleiding

Op vrijdag 21 januari jl. vond de door de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) georganiseerde studiemiddag ‘Interbestuurlijk toezicht’ plaats. Tijdens de VAR-studiemiddag stond zowel het wetsvoorstel ‘Revitalisering generiek toezicht’ (de Wrgt²) als het wetsvoorstel ‘Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten’ (de Wet NErpe³) centraal. Daarnaast werd een presentatie gewijd aan het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband. De presentatie over het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband werd verzorgd door mr. Aubrich Bakhuis. De twee presentaties over de Wrgt werden verzorgd door prof. mr. dr. Sjoerd Zijlstra en mr. dr. Henk de Vries. De presentatie over de Wet NErpe werd verzorgd door mr. Christien de Kruif. Allereerst kwam de Wrgt aan bod aan de hand van de presentaties van Zijlstra en De Vries. Zoals hierna zal worden toegelicht, beperkte Zijlstra zich tot de door de Wrgt voorgestelde wijzigingen van de interbestuurlijke toezichtsinstrumenten in de Gemeentewet, terwijl De Vries niet alleen inging op de Wrgt maar ook op de reactieve aanwijzing als interbestuurlijk toezichtsinstrument in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Crisis- en herstelwet (Chw). Na de presentaties van Zijlstra en De Vries volgde de presentatie van Bakhuis over het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband. Ten slotte behandelde De Kruif zoals gezegd de Wet NErpe, welk wetsvoorstel specifiek betrekking heeft op het interbestuurlijke toezicht ten aanzien van de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. De studiemiddag werd geopend en geleid door prof. mr. dr. Adrienne de Moor-van Vugt.

2. Zijlstra over de Wrgt⁴

Zijlstra wees in de inleiding van zijn presentatie op het feit dat de Wrgt beoogt het specifieke toezicht (het in bijzondere bestuurswetten geregelde interbestuurlijke toezicht) in een aantal bijzondere bestuurswetten te saneren en het generieke toezicht (het in de Provincie- en Gemeentewet geregelde interbestuurlijke toezicht) te revitaliseren. Hierbij gaat het kabinet onder meer uit van het principe van nabijheid en het principe van enkelvoudigheid. In overeenstemming met het rapport van de commissie-Oosting⁵ over interbestuurlijk toezicht is de gedachte achter de Wrgt dat het stelsel van interbestuurlijk toezicht moet worden vereenvoudigd en zoveel mogelijk moet worden geconcentreerd in de Provincie- en Gemeentewet (‘van specifiek naar generiek interbestuurlijk toezicht’).⁶ Het stelsel van interbestuurlijk toezicht is volgens het kabinet doorgeslagen: er is sprake van onevenwichtigheid in het streven naar het behartigen van de bestuurlijke eenheid en het gegeven dat de provincies en gemeenten niet zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van de centrale overheid. Deze onevenwichtigheid heeft geleid tot onoverzichtelijkheid van het stelsel van interbestuurlijk toezicht, nu veel toezichtsinstrumenten in bijzondere bestuurswetten zijn opgenomen waardoor de toezichtsinstrumenten in de Provincie- en Gemeentewet worden beschouwd als *ultimum remedium* en zodoende zelden worden gebruikt.⁷ Met het principe van nabijheid wordt bedoeld dat het toezicht in beginsel moet worden uitgeoe-

¹ Mr. R. van der Hulle is werkzaam als onderwijs- en onderzoeksmedewerker bij de Afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit van Leiden.

² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389.

³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 157.

⁴ Overigens is inmiddels een artikel van Zijlstra over de Wrgt in het NTB gepubliceerd (2011-3, pp. 43-50). Dit artikel van Zijlstra blijft in dit verslag verder buiten beschouwing, maar het is niet verwonderlijk dat de door Zijlstra op de VAR-studiemiddag gehouden presentatie grotendeels overeenkomt met zijn – toen nog te publiceren – artikel.

⁵ Ofwel: de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen.

⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3, pp. 1-5.

fend door de hoger gelegen bestuurslaag. Met het principe van enkelvoudigheid wordt bedoeld dat in beginsel slechts één bestuurslaag toezicht houdt en dat in ieder geval sprake moet zijn van samenwerking indien sprake is van meerdere toezichthouders.⁸ De Wrgt is op dit moment aanhangig bij de Tweede Kamer en uiterlijk op 1 januari 2012 zullen alle door de Wrgt beoogde wetswijzigingen in werking moeten zijn getreden.⁹ Verder wees Zijlstra in zijn inleiding al op het feit dat de Wrgt een herzien beleidskader schorsing en vernietiging met zich zal brengen.¹⁰ Een beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing was ten tijde van de VAR-studiemiddag nog in voorbereiding, maar op 7 maart jl. heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹ In zijn presentatie heeft Zijlstra de volgens de Wrgt in de Gemeentewet in te voeren artikelen 273a en 278a én de volgens de Wrgt in de Gemeentewet in te voeren artikelen 124 tot en met 124i besproken.¹²

Ten aanzien van het door de Wrgt voorgestelde artikel 278a benadrukte Zijlstra dat op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 278a bij schorsing en/of vernietiging van een besluit van het gemeentebestuur een voorziening kan worden getroffen die in de plaats treedt van het besluit gedurende de schorsing of die geldt totdat het betrokken bestuursorgaan een nieuw besluit heeft genomen.¹³ Op grond van het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 278a kan – zoals Zijlstra eveneens opmerkte – het koninklijk besluit, inhoudende de vernietiging van een besluit van het gemeentebestuur, volledig in de plaats treden van het vernietigde besluit indien het gemeentebestuur niet over beleidsvrijheid beschikt of bepalen dat ter zake van het vernietigde besluit geen nieuw besluit door het gemeentebestuur mag worden genomen. Op grond van het vierde lid van het voorgestelde artikel 278a kan in het koninklijk besluit ook nog een aanwijzing worden gegeven over de uitvoering van het koninklijk besluit. Zijlstra wees er dan ook op dat het voorgestelde artikel 278a verstrekkinge gevolgen heeft. Zijlstra gaf aan zich af te vragen of het – in het kader van deze vorm van (repressief) toezicht – wel de bedoeling is dat de mogelijkheid bestaat dat bij koninklijk besluit zelf in de zaak wordt voorzien.

Vervolgens ging Zijlstra in op het door de Wrgt voorgestelde artikel 273a. Op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 273a doen gedeputeerde staten indien een besluit van de gemeenteraad of het college voor vernietiging in aanmerking komt of de commissaris van de Koningin indien een besluit van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, binnen tien dagen nadat het besluit te hunner kennis is gekomen een voordracht tot vernietiging aan de betrokken minister. Bovendien geven zij hiervan kennis aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen, aan het bestuursorgaan dat met de uitvoering van het bestreden besluit is belast en aan de geadresseerde van het bestreden besluit. Deze voordracht van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin heeft schorsende werking.¹⁴ Indien het besluit niet binnen vier weken na dagtekening van de voordracht van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin is geschorst of vernietigd, wordt het besluit desalniettemin uitgevoerd. Het derde lid van het voorgestelde artikel 273a bepaalt dat in de situatie waarin de bevoegdheid tot het nemen van het besluit aan de gemeenteraad, het college of de burgemeester is verleend bij een andere wet, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin mededeling kunnen doen dat zij overwegen om een voordracht tot vernietiging van het besluit bij de betrokken minister te doen. Deze

⁸ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het kabinet bij de Wrgt ook uitgaat van het principe van *samenwerking*, *selectiviteit* en *proportionaliteit*. Zie voor een nadere uitleg van deze principes *Kamerstukken II 2009/10*, 32 389, nr. 3, p. 5.

⁹ Zie hieromtrent *Kamerstukken II 2009/10*, 32 389, nr. 3, pp. 33-34.

¹⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 389, nr. 5.

¹¹ *Kamerstukken II 2010/11*, 32 500 VII, nr. 85.

¹² De door de Wrgt voorgestelde wijzigingen in de Provinciewet heeft Zijlstra in zijn presentatie onbesproken gelaten, gelet op het feit dat de voorgestelde wijzigingen in de Provinciewet grotendeels overeenstemmen met de voorgestelde wijzigingen in de Gemeentewet. Ook heeft Zijlstra in zijn presentatie niet de door de Wrgt voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de in een aantal bijzondere bestuurswetten opgenomen toezichtsinstrumenten besproken.

¹³ Op grond van artikel 132 lid 4 Grondwet en artikel 10:35 Awb kan vernietiging van een besluit van het provincie- of gemeentebestuur slechts geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Op grond van artikel 10:43 Awb kan een besluit hangende het onderzoek of er reden is om tot vernietiging over te gaan worden geschorst door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot vernietiging.

¹⁴ Het tweede lid van het voorgestelde artikel 273a schrijft immers voor dat het bestreden besluit niet of niet verder wordt uitgevoerd voordat de betrokken minister heeft medegedeeld dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan.

mededeling moet volgens het derde lid van het voorgestelde artikel 273a wederom worden gedaan aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, het bestuursorgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast en de geadresseerde van het besluit. Ook bij de hier bedoelde mededeling dat (slechts) wordt overwogen om toepassing aan het eerste lid van het voorgestelde artikel 273a te geven, inhoudende het doen van een voordracht tot vernietiging van het besluit aan de betrokken minister, wordt het bestreden besluit niet of niet verder uitgevoerd. Niettemin wordt het besluit ‘gewoon’ uitgevoerd indien binnen tien dagen geen toepassing is gegeven aan het eerste lid van het voorgestelde artikel 273a, dan wel binnen tien dagen door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin niet is aangegeven dat aan het eerste lid toepassing zal worden gegeven. In zijn presentatie betoogde Zijlstra dat deze procedure van het voorgestelde artikel 273a nauwelijks te doorgronden is. Daarnaast is de ratio achter het voorgestelde artikel 273a Zijlstra niet duidelijk geworden. Voor wat betreft het hiervoor al genoemde herziene beleidskader schorsing en vernietiging werd duidelijk dat Zijlstra kritiek op dit herziene beleidskader heeft. Zijlstra gaf in zijn presentatie immers aan dat in het herziene beleidskader naar zijn oordeel eigenlijk niks (nieuws) staat en dat het herziene beleidskader zodoende niet de gewenste rechtszekerheid met zich zal brengen.

In dit verband merkte Zijlstra – met het oog op de rechtsbescherming – op dat het besluit dat het object is van de vernietigingsbevoegdheid op grond van de artikelen 8:1 en 7:1 Awb in beginsel vatbaar is voor bezwaar en beroep en dat een besluit waartegen nog bezwaar of beroep openstaat of aanhangig is op grond van artikel 10:38 lid 2 Awb niet kan worden vernietigd. Zijlstra benadrukte dat tegen een koninklijk besluit tot vernietiging van een besluit van het gemeentebestuur op grond van artikel 281a lid 1 Gemeentewet rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden ingesteld, zij het dat zowel tegen een voordracht tot vernietiging van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin in de zin van het voorgestelde artikel 273a lid 1 en een mededeling dat wordt overwogen een voordracht te doen in de zin van het voorgestelde artikel 273a lid 3 als tegen een mededeling van de betrokken minister dat een besluit van het gemeentebestuur niet voor vernietiging in aanmerking komt, op grond van artikel 8:4 onder a Awb respectievelijk artikel 281a lid 2 Gemeentewet geen beroep openstaat bij de bestuursrechter.

Nadat Zijlstra de door de Wrgt voorgestelde artikelen 273a en 278a had besproken, kwamen de door de Wrgt voorgestelde artikelen 124 tot en met 124i aan de orde. De voorgestelde artikelen 124 tot en met 124i zien op indeplaatsstelling als gevolg van taakverwaarlozing door de gemeenteraad, het college of de burgemeester. Zijlstra begon zijn bespreking van deze artikelen met de opmerking dat het huidige artikel 124 Gemeentewet betrekking heeft op taakverwaarlozing door het college of de burgemeester dat bestaat uit het niet of niet naar behoren nemen van een bij of krachtens een andere wet gevorderde beslissing, maar dat het voorgestelde artikel 124 tevens ziet op taakverwaarlozing door het college of de burgemeester dat bestaat uit het niet of niet naar behoren verrichten van een bij of krachtens een andere wet gevorderd handelen en het niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen van een bij of krachtens een andere wet gevorderd resultaat. Volgens Zijlstra is het voorgestelde artikel 124 dan ook zeer ingrijpend, zeker gelet op het feit dat indeplaatsstelling als gevolg van taakverwaarlozing kan worden gezien als het zwaarste toezichtsinstrument dat er bestaat. Eveneens kan worden gewezen op het feit dat het huidige artikel 124 Gemeentewet betrekking heeft op taakverwaarlozing door het college en de burgemeester, terwijl het voorgestelde artikel 124 mede taakverwaarlozing door de gemeenteraad omvat. Bij taakverwaarlozing door de burgemeester zal indeplaatsstelling geschieden door de commissaris van de Koningin. Bij taakverwaarlozing door de gemeenteraad of het college zal indeplaatsstelling door gedeputeerde staten geschieden. Indeplaatsstelling houdt in dat gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin zelf zorgdragen voor het nemen van de bij of krachtens een andere wet gevorderde beslissing, voor het verrichten van het bij of krachtens een andere wet gevorderde handelen of voor het tot stand brengen van het bij of krachtens een andere wet gevorderde resultaat.

Hierop volgend besprak Zijlstra de voorgestelde procedure bij indeplaatsstelling als gevolg van taakverwaarlozing door de gemeenteraad, het college of de burgemeester. Hierbij betoogde Zijlstra dat het voorgestelde artikel 124 een stroperige en buitengewoon vage procedure voorschrijft. Zo moet uit de toelichting worden afgeleid dat de eerste stap in het proces van indeplaatsstelling op grond van het voorgestelde artikel 124 inhoudt dat overleg dient plaats te vinden door het betrokken bestuursorgaan

(lees: de gemeenteraad, het college of de burgemeester) en het toezichthoudende bestuursorgaan (lees: gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin), hetgeen ertoe zal leiden dat het betrokken bestuursorgaan op informele wijze wordt aangespoord om de vereiste beslissing te nemen, de vereiste handeling te verrichten of het vereiste resultaat tot stand te brengen. Zoals eveneens blijkt uit de toelichting bestaat de tweede stap uit het kenbaar maken van het voornemen van het toezichthoudende bestuursorgaan om een besluit tot indeplaatsstelling te nemen, welk voornemen op grond van het vierde lid van het voorgestelde artikel 124 zal moeten worden gepubliceerd in een dagblad, nieuwsblad of een huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Zijlstra sprak in dit verband zijn verbazing uit dat deze stap in het proces van indeplaatsstelling uit de toelichting naar voren komt en dat in het voorgestelde artikel 124 alleen in het vierde lid aan een voornemen tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling wordt gerefereerd. Indien het betrokken bestuursorgaan nog altijd niet voldoet aan hetgeen bij of krachtens een andere wet wordt gevorderd, zal als derde stap het toezichthoudende bestuursorgaan het besluit tot indeplaatsstelling nemen, zij het dat behoudens spoedeisende gevallen het besluit door het toezichthoudende bestuursorgaan niet wordt uitgevoerd dan nadat het betrokken bestuursorgaan een termijn is gegund om alsnog te voldoen aan hetgeen bij of krachtens een andere wet wordt gevorderd. Op grond van het voorgestelde artikel 124d kan het toezichthoudende bestuursorgaan echter ondanks het verstrijken van de hier bedoelde termijn het besluit tot indeplaatsstelling intrekken indien het betrokken bestuursorgaan aannemelijk maakt dat zonder voorbehoud zal worden voorzien in hetgeen bij of krachtens een andere wet wordt gevorderd. Zijlstra wees hierna op het voorgestelde artikel 124b, op grond waarvan ter zake van een aantal wetten – onder meer – de op grond van het voorgestelde artikel 124 aan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin toekomende bevoegdheid tot het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling toekomt aan de betrokken minister en dus niet aan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin. Daarmee vormt het voorgestelde artikel 124b een uitzondering op het hiervoor al aangehaalde principe van nabijheid. Hier komt bij dat Zijlstra aangaf dat de betrokken minister op grond van het voorgestelde artikel 124a – bij een zwaarwegend algemeen belang – gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin kan verzoeken een besluit tot indeplaatsstelling te nemen en dat tegen besluiten tot indeplaatsstelling – net als tegen koninklijk besluiten tot vernietiging van een besluit van het gemeentebestuur – op grond van het voorgestelde artikel 124i door het taakverwaarlozende bestuursorgaan rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Overigens trok Zijlstra de opvatting van de Raad van State in twijfel dat bij een besluit tot indeplaatsstelling derden niet belanghebbende in de zin van artikel 1:2 Awb kunnen zijn.¹⁵

Zijlstra sloot zijn presentatie af met een aantal samenvattende opmerkingen. Ten eerste is het helemaal niet zo erg gesteld met het in bijzondere bestuurswetten geregelde toezicht, aldus Zijlstra. Ten tweede werd door Zijlstra gewezen op het feit dat het in bijzondere bestuurswetten geregelde toezicht thans wettelijk geclausuleerd is, maar door de Wrgt zal worden vervangen door het ongeclausuleerde beleidskader schorsing en vernietiging en mogelijk door ongeclausuleerde sectorspecifieke beleidskaders. Tot slot gaat de Wrgt naar het oordeel van Zijlstra op onderdelen veel te ver, zijn de door de Wrgt voorgeschreven procedures niet goed doordacht en zijn de door de Wrgt voorgestelde regelingen soms onnodig complex opgezet. Gelet op het overtuigende betoog van Zijlstra behoeft het geen verwondering dat in de discussie na afloop van zijn presentatie bleek dat een duidelijke meerderheid van de aanwezigen instemde met zowel de stelling van Zijlstra dat de gedachte dat specifiek toezicht moet worden vervangen door gerevitaliseerd generiek toezicht dient te worden heroverwogen als met zijn stelling dat de Wrgt grondig moet worden verbouwd.

3. De Vries over de Wrgt en de reactieve aanwijzing in het omgevingsrecht¹⁶

Na de presentatie van Zijlstra volgde de presentatie van De Vries. De Vries merkte allereerst op dat bij inwerkingtreding van de Wrgt geen nieuwe toezichtsinstrumenten in de Provincie- en Gemeentewet worden geïntroduceerd, maar dat de Wrgt zorgt voor revitalisering van de al op basis van de Provincie-

¹⁵ Zie voor deze opvatting van de Raad van State *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 4, pp. 7-8.

¹⁶ Zie voor een ander artikel van De Vries omtrent het interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht: H.J. de Vries, 'Ingrijpende veranderingen in het interbestuurlijk toezicht tussen overheden en de gevolgen voor het omgevingsrecht', *TO* 2009-1, pp. 1-6.

en Gemeentewet bestaande toezichtsinstrumenten. Interbestuurlijk toezicht werd door De Vries gedefinieerd 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 zo nodig interveniëren’*. Daarnaast benadrukte De Vries dat interbestuurlijk toezicht niet bedoeld is voor kwaliteitsverbetering, maar dat interbestuurlijk toezicht uitsluitend zorgt voor interventie door een toezichthouder wanneer door een bestuursorgaan in strijd wordt gehandeld met het recht of het algemeen belang. Net als Zijlstra werd door De Vries eveneens benadrukt dat het door de Wrgt voorgestelde artikel 124b moet worden beschouwd als een uitzondering op het principe van nabijheid, dat de Wrgt een herzien beleidskader schorsing en vernietiging met zich brengt en dat de bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing zoals opgenomen in artikel 3.8 lid 6 Wro, artikel 3.13 lid 2 Wabo en artikel 2.15 Chw als toezichtsinstrument voor de minister van Infrastructuur en Milieu (voorheen de minister van VROM) respectievelijk gedeputeerde staten onder de Wrgt – in ieder geval tot de evaluatie van de Wro in 2013 – gehandhaafd blijft. Een reactieve aanwijzing blokkeert de inwerkingtreding van een planologisch besluit, waarbij moet worden gedacht aan een (gemeentelijk) bestemmingsplan, een (provinciaal) inpassingsplan, een projectuitvoeringsbesluit en een omgevingsvergunning.

Vervolgens ging De Vries voornamelijk in op de in artikel 3.8 lid 6 Wro opgenomen bevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Milieu respectievelijk gedeputeerde staten tot het geven van een reactieve aanwijzing.¹⁷ Hierbij wees De Vries op het feit dat gedeputeerde staten – wegens provinciale belangen – kunnen besluiten tot het geven van een reactieve aanwijzing met betrekking tot een bestemmingsplan en dat de minister van Infrastructuur en Milieu – wegens nationale belangen – kan besluiten tot het geven van een reactieve aanwijzing met betrekking tot een bestemmingsplan of een inpassingsplan. De Vries merkte dan ook op dat op bestemmingsplannen als het ware dubbel toezicht kan worden uitgeoefend. Hier voegde De Vries aan toe dat voor het geven van een reactieve aanwijzing tevens vereist is dat gemeenten gebonden zijn aan door de provincie op grond van artikel 4.1 Wro of bij koninklijk besluit op grond van artikel 4.3 Wro vastgestelde algemene regels en dat provincies gebonden zijn aan op grond van artikel 4.3 Wro vastgestelde algemene regels. In dit verband wees De Vries nog op de in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorkomende versoepeling in de zin dat een reactieve aanwijzing ook kan worden gegeven indien algemene regels op grond van artikel 4.1 of 4.3 Wro zijn vastgesteld, maar nog niet in werking zijn getreden. Volgens De Vries is het – als alternatief voor het geven van een reactieve aanwijzing – mogelijk dat door gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Milieu tegen bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een inpassingsplan beroep bij de bestuursrechter wordt ingesteld, maar zouden rechtsbeschermingsprocedures niet bedoeld moeten zijn voor de uitoefening van interbestuurlijk toezicht. De Vries gaf te kennen dat in zijn ogen een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen aan de ene kant rechtsbescherming en aan de andere kant het interbestuurlijke toezicht.

Voor wat betreft de in de Provincie- en Gemeentewet opgenomen schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Kroon werd door De Vries aangegeven dat na inwerkingtreding van de Wrgt de aan de Kroon toekomende schorsings- en vernietigingsbevoegdheid in het omgevingsrecht voorlopig slechts een ondergeschikte rol lijkt te blijven spelen, vanwege het feit dat zoals gezegd in bepaalde gevallen de mogelijkheid bestaat tot het geven van een reactieve aanwijzing en voor gedeputeerde staten en de minister van Infrastructuur en Milieu – naar het oordeel van De Vries dus ten onrechte – de mogelijkheid bestaat om tegen een bestemmingsplan of een inpassingsplan beroep bij de bestuursrechter in te stellen. In de gevallen waarin geen reactieve aanwijzing is gegeven of beroep bij de bestuursrechter is ingesteld, heeft de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Kroon mogelijk een aanvullende rol, aldus De Vries. Verder werd door De Vries gewezen op het feit dat een planologisch besluit dat in strijd is met op grond van artikel 4.1 of 4.3 Wro vastgestelde algemene regels vernietigbaar is wegens strijd met het recht en dat een planologisch besluit dat in strijd is met in voorbereiding zijnde algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 of 4.3 Wro vernietigbaar is wegens strijd met het algemeen belang. Overigens werd door De Vries in dit verband betoogd dat in de situatie waarin het gemeentebestuur in verzuim blijft tijdig een bestemmingsplan te actualiseren aan de hand van door de provincie op grond van artikel 4.1 Wro vastgestelde algemene regels, er sprake is van taakverwaarlozing in de zin van het door de Wrgt

¹⁷ Hierbij zijn ook de artikelen 3.26 lid 2, 4.2 lid 1 en 4.4 lid 1 onder a Wro van belang.

voorgestelde artikel 124 en dat het in overeenstemming is met de systematiek van het stelsel van interbestuurlijk toezicht indien door gedeputeerde staten als toezichthouder in dat geval op kosten van de gemeente een bestemmingsplan wordt vastgesteld. De Vries sloot zijn presentatie af met zijn stelling dat door het vervangen van de reactieve aanwijzing als specifiek toezichtsinstrument door de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Kroon de positie van gedeputeerde staten als toezichthouder zal worden verzwakt. Een meerderheid van de aanwezigen gaf te kennen het eens te zijn met deze stelling.

4. Bakhuis over het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband

Na de pauze volgde de presentatie van Bakhuis over het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband. Bakhuis wees er in het begin van zijn presentatie op dat tot 10 oktober jl. het Koninkrijk der Nederlanden bestond uit Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, maar dat vanaf 10 oktober jl. het Koninkrijk bestaat uit Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba.¹⁸ Het Koninkrijk is dus met ingang van 10 oktober jl. veranderd: de Nederlandse Antillen zijn vanaf 10 oktober jl. opgesplitst, waarbij de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES) als openbaar lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet in het Nederlandse staatsbestel zijn opgenomen en Curaçao en Sint-Maarten de status van autonoom land hebben verkregen.¹⁹ Bakhuis besprak allereerst het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat als gevolg van de herstructurering van het Koninkrijk is gewijzigd.²⁰ De wijziging van het Statuut heeft gevolgen gehad voor de in het Statuut opgenomen toezichtsinstrumenten ten aanzien van de tot het Koninkrijk behorende landen. Zo werden door Bakhuis de artikelen 50 en 51 van het nieuwe Statuut besproken.²¹ Op grond van artikel 50 van het nieuwe Statuut heeft de Kroon de bevoegdheid om wetgevende en bestuurlijke maatregelen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet, een algemene maatregel van rijksbestuur of met een aangelegenheid van het Koninkrijk, te schorsen en te vernietigen. Artikel 51 van het nieuwe Statuut bepaalt dat indien een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het orgaan op grond van het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, bij algemene maatregel van rijksbestuur kan worden bepaald op welke wijze hierin wordt voorzien. Artikel 51 van het nieuwe Statuut ziet daarmee op de bevoegdheid tot indeplaatsstelling als gevolg van taakverwaarlozing door een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten, zij het dat deze bevoegdheid – in tegenstelling tot de in artikel 50 van het nieuwe Statuut opgenomen bevoegdheid tot schorsing en vernietiging – niet toekomt aan de Kroon.²² Naast de repressieve toezichtsinstrumenten van de artikelen 50 en 51 van het nieuwe Statuut werden door Bakhuis ook de zogeheten ‘rijkswetten’ besproken. Deze rijkswetten hebben gelding voor zowel de BES als voor Curaçao en Sint Maarten.²³ De rijkswetten regelen (i) het financiële toezicht, (ii) de instelling en de organisatie van een Gemeenschappelijk Hof van Justitie, (iii) de instelling en de organisatie van een Raad voor de Rechtshandhaving, (iv) de instelling en de organisatie van de politie en (v) de instelling en de organisatie van openbare ministeries.²⁴ In de rijkswetten zijn ook toezichtsinstrumenten opgenomen ten aanzien van het specifieke onderwerp waar de desbetreffende rijkswet betrekking op heeft, zodat het toezichtsinstrumentarium voor de BES en Curaçao en Sint Maarten is uitgebreid.²⁵ Bovendien werd

¹⁸ Zo luidt artikel 1 lid 1 van het nieuwe Statuut: ‘Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.’

¹⁹ Curaçao, Sint Maarten en de BES vormden voorheen dus de Nederlandse Antillen.

²⁰ Zie voor het nieuwe Statuut *Stb.* 2010, 775. Zie ook *Stb.* 2010, 387 (inwerkingtreding met ingang van 10 oktober jl.).

²¹ De artikelen 50 en 51 van het nieuwe Statuut waren ook al in het oude Statuut (het Statuut vóór de wijziging van het Koninkrijk) opgenomen, zij het dat in het oude Statuut in deze artikelen nog werd gesproken over ‘de Nederlandse Antillen’ en in het nieuwe Statuut – als gevolg van de opsplitsing van de Nederlandse Antillen – expliciet Curaçao en Sint Maarten worden genoemd.

²² Bakhuis merkte hierbij verder op dat tot op heden nimmer van deze repressieve toezichtsinstrumenten gebruik is gemaakt.

²³ De rijkswetten zijn gebaseerd op artikel 38 lid 2 van het nieuwe Statuut. Overigens stemt artikel 38 lid 2 van het nieuwe Statuut overeen met artikel 38 lid 2 van het oude Statuut.

²⁴ Zie voor deze rijkswetten *Stb.* 2010, 334-338. Zie voor de inwerkingtreding van deze rijkswetten met ingang van 10 oktober jl. *Stb.* 2010, 388.

²⁵ Als voorbeeld kan worden genoemd artikel 10 van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten op grond waarvan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid heeft tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (*Stb.* 2010, 334).

door Bakhuis hierbij opgemerkt dat de door de rijkswetten geregelde onderwerpen die voorheen tot de autonome bevoegdheid van de tot het Koninkrijk behorende landen behoorden, een aangelegenheid van het Koninkrijk zijn geworden. Er heeft in de woorden van Bakhuis een *upgrade* van landsaangelegenheden naar aangelegenheden van het Koninkrijk plaatsgevonden waardoor de door de rijkswetten geregelde onderwerpen onder de repressieve toezichtsinstrumenten van de artikelen 50 en 51 van het nieuwe Statuut vallen.

Vervolgens ging Bakhuis nader in op het toezicht op de besturen van de BES. Zoals gezegd worden de BES beschouwd als openbaar lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet. Om meer precies te zijn worden de BES ook wel beschouwd als bijzondere gemeenten, nu voor de inrichting en de organisatie van de BES én voor het toezicht op de BES aansluiting is gezocht bij de Gemeentewet. De Wet openbare lichamen BES (WolBES²⁶) regelt de inrichting en de organisatie van de besturen van de BES en het toezicht op de besturen van de BES.²⁷ Door het ontbreken van een provinciale tussenlaag wordt het toezicht op de besturen van de BES rechtstreeks door de centrale overheid uitgeoefend, zij het dat bij het toezicht op de besturen van de BES wel een zogeheten ‘Rijksvertegenwoordiger’ als tussenschakel fungeert.²⁸ Deze Rijksvertegenwoordiger is hiërarchisch ondergeschikt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft op grond van de WolBES eigen bevoegdheden die voornamelijk in het kader van het waarborgen van goed bestuur op de BES zijn toegekend.²⁹ In de woorden van Bakhuis fungeert de Rijksvertegenwoordiger als ‘de oren en de ogen’ van de centrale overheid. Voor wat betreft de toezichtsinstrumenten voor de centrale overheid wees Bakhuis op de in de WolBES opgenomen schakelbepalingen waarin de Awb van toepassing is verklaard en op de in artikel 220 opgenomen bevoegdheid voor de Kroon tot vernietiging van besluiten dan wel niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van de besturen van de BES.³⁰ Ook de schorsing en vernietiging van besluiten van de besturen van de BES op grond van artikel 220 WolBES dient te geschieden overeenkomstig het beleidskader schorsing en vernietiging. Verder werd door Bakhuis gewezen op dat de in de artikelen 230, 231 en 232 WolBES opgenomen regelingen inzake indeplaatsstelling als gevolg van taakverwaarlozing door een orgaan, behorend tot de besturen van de BES. Voor wat betreft de aan de Rijksvertegenwoordiger toegekende bevoegdheid om besluiten tot benoeming, bevordering, schorsing en ontslag van eilandsambtenaren goed te keuren,³¹ werd door Bakhuis opgemerkt dat deze bevoegdheid aan de Rijksvertegenwoordiger is toegekend om corruptie en ‘vriendjespolitiek’ tegen te gaan; de Rijksvertegenwoordiger beoordeelt niet nogmaals de kwalificaties van een eilandsambtenaar, maar kijkt naar criteria als familiebetrekkingen en loyaliteit. Hoewel op de BES niet meer dan twintigduizend ambtenaren werkzaam zijn en het volgens Bakhuis zodoende niet om een indringende bevoegdheid van de Rijksvertegenwoordiger gaat, gaf Bakhuis te kennen zich af te vragen of toch niet met een lichter toezichtsinstrument had kunnen worden volstaan, zoals bijvoorbeeld een inlichtingenplicht voor (bepaalde) eilandsambtenaren. Bakhuis sloot zijn presentatie af met een tweetal kanttekeningen bij het stelsel van interbestuurlijk toezicht op de besturen van de BES. Als eerste kanttekening noemde Bakhuis dat voor het interbestuurlijke toezicht op de BES veel grondwettelijke waarborgen ontbreken, waardoor naar het oordeel van Bakhuis een aparte situatie is ontstaan. Als tweede kanttekening noemde Bakhuis de afwijkende bestuurscultuur op de BES. Zowel de Rijksvertegenwoordiger als de centrale overheid moet met de afwijkende bestuurscultuur op de BES rekening houden, aldus Bakhuis.

²⁶ Zie voor de inwerkingtreding van de WolBES met ingang van 10 oktober jl. *Stb.* 2010, 389.

²⁷ Uit artikel 5 van de WolBES moet worden afgeleid dat de besturen van de BES bestaan uit een eilandsraad, een bestuurscollege en een gezaghebber.

²⁸ Uit artikel 187 WolBES blijkt dat er één Rijksvertegenwoordiger voor de BES wordt benoemd. Op grond van artikel 188 WolBES wordt de Rijksvertegenwoordiger bij koninklijk besluit voor een termijn van zes jaar benoemd, zij het dat de Rijksvertegenwoordiger op grond van artikel 189 WolBES te allen tijde bij koninklijk besluit kan worden ontslagen.

²⁹ Zie artikel 204 WolBES. De hiërarchische ondergeschiktheid van de Rijksvertegenwoordiger aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt uit artikel 205 WolBES.

³⁰ Vgl. artikel 268 van de huidige Gemeentewet.

³¹ Deze bevoegdheid komt de Rijksvertegenwoordiger toe op grond van artikel 204 lid 1 onder b WolBES.

5. De Kruif over de Wet NErpe

De VAR-studiemiddag werd afgesloten met de presentatie van De Kruif waarbij zoals gezegd de – net als de Wrgt – complexe maar interessante Wet NErpe centraal stond. Zoals hiervoor al is aangegeven, heeft de Wet NErpe betrekking op interbestuurlijk toezicht ten aanzien van de naleving van Europees-rechtelijke verplichtingen. De Wet NErpe is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen en is op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer. De Kruif ging in haar presentatie allereerst in op de achtergrond van de Wet NErpe en wees daarbij op de verplichting tot gemeenschapstrouw op grond waarvan de EU-lidstaten gehouden zijn om het Europese recht na te leven. De Kruif benadrukte hierbij dat de verplichting tot gemeenschapstrouw niet alleen geldt voor de centrale overheid maar ook voor publieke entiteiten zoals decentrale overheden, zij het dat alleen de centrale overheid jegens de Europese Commissie verantwoordelijk is voor de naleving van het Europese recht. Dit betekent dat de centrale overheid door de Europese Commissie verantwoordelijk kan worden gehouden voor schendingen van het Europese recht door publieke entiteiten en dat de centrale overheid zodoende een eventueel door de Europese Commissie opgelegde dwangsom en/of boete wegens schending van het Europese recht door een publieke entiteit zal moeten voldoen. Met andere woorden, de centrale overheid zal de financiële consequenties van het niet naleven van het Europese recht door publieke entiteiten moeten dragen. Tegelijkertijd zal de centrale overheid een door het Europese Hof van Justitie geconstateerde schending van het Europese recht door publieke entiteiten moeten herstellen. De verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie voor het niet naleven van het Europese recht door publieke entiteiten leidt tot de vraag of de centrale overheid voldoende in staat is om toezicht te houden op de naleving van het Europese recht door publieke entiteiten. Zoals door De Kruif werd opgemerkt blijkt uit de toelichting bij de Wet NErpe dat het kabinet van oordeel is dat de centrale overheid over meer en andere toezichtsinstrumenten dan de bestaande instrumenten dient te beschikken en dat aanvullende toezichtsinstrumenten dan ook wenselijk zijn teneinde de naleving van het Europese recht door publieke entiteiten te verzekeren, zonder dat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid voor publieke entiteiten om het Europese recht na te leven.³² Het voorgestelde artikel 1 onder c somt de organen, bedrijven, instellingen en instanties op die voor de toepassing van de Wet NErpe moeten worden aangemerkt als publieke entiteit. Zo moeten onder meer bestuurorganen in de zin van artikel 1:1 Awb – met uitzondering van de betrokken ministers – op grond van het voorgestelde artikel 1 onder c worden beschouwd als publieke entiteit.

Vervolgens ging De Kruif in op de door de Wet NErpe voorgestelde toezichtsinstrumenten om schending van het Europese recht door publieke entiteiten te voorkomen. Naast het feit dat in de Wet NErpe zowel in het voorgestelde artikel 2 als in het voorgestelde artikel 3 een aanwijzingsbevoegdheid voor de betrokken minister is opgenomen, bevat het voorgestelde artikel 5 de bevoegdheid voor de betrokken minister tot indeplaatsstelling, kent het voorgestelde artikel 7 een verhaalsrecht aan de centrale overheid toe bij aansprakelijkheid van de centrale overheid wegens schending van het Europese recht door een publieke entiteit en ziet het voorgestelde artikel 9 op een verruiming van de vernietigingsbevoegdheid zoals thans opgenomen in artikel 132 lid 4 Grondwet, artikel 261 Provinciewet en artikel 268 Gemeentewet bij privaatrechtelijke rechtshandelingen van het provincie- of gemeentebestuur. Het voorgestelde artikel 9 bepaalt immers – zoals De Kruif benadrukte – dat een vierde lid aan het huidige artikel 10:39 Awb wordt toegevoegd waardoor een koninklijk besluit tot vernietiging van een privaatrechtelijke rechtshandeling óók binnen de termijn van dertien weken kan worden vernietigd. Overigens betoogde De Kruif dat juist door deze voorgestelde wijziging van artikel 10:39 Awb rechtsonzekerheid zal ontstaan. Alvorens over te gaan tot bespreking van de door de Wet NErpe voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid voor de betrokken minister, wees De Kruif op het feit dat de door de Wet NErpe voorgestelde toezichtsinstrumenten reeds gedeeltelijk in artikel 59a tot en met artikel 59d Dienstenwet zijn opgenomen.³³ Voor wat betreft de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheden gaf De Kruif aan dat het voorgestelde artikel 3 betrekking heeft op een aanwijzingsbevoegdheid voor de betrokken minister indien een publieke entiteit verzuimt te voldoen aan een rechtsplicht voortvloeiende uit een Europees verdrag met

³² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 157, nr. 3, pp. 3-4.

³³ Om meer precies te zijn is in de Dienstenwet al een vergelijkbare aanwijzingsbevoegdheid voor de betrokken minister opgenomen.

betrekking tot de rechtmatige en doelmatige besteding van een Europese subsidie of met betrekking tot de wijze van beheer, controle of toezicht met betrekking tot een Europese subsidie. Bovendien beschikt de betrokken minister al over de aanwijzingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 3 indien een dergelijk verzuim dreigt te ontstaan, hetgeen tot gevolg dat de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 3 – in tegenstelling tot de aanwijzingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 2 – niet alleen repressief maar tevens preventief in te zetten is. Zoals De Kruif eveneens benadrukte ziet het voorgestelde artikel 2 daarentegen op een aanwijzingsbevoegdheid voor de betrokken minister indien een publieke entiteit niet of niet naar behoren voldoet aan een uit een Europees verdrag voortvloeiende rechtsplicht, niet zijnde een rechtsplicht met betrekking tot de rechtmatige en doelmatige besteding van een Europese subsidie of met betrekking tot de wijze van beheer, controle of toezicht met betrekking tot een Europese subsidie. Kortom, naast het gegeven dat de aanwijzingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 2 slechts repressief is in te zetten en de aanwijzingsbevoegdheid van het voorgestelde 3 zowel repressief als preventief is in te zetten, kent het voorgestelde artikel 3 met Europese subsidies als toepassingsbereik een ander toepassingsbereik dan het voorgestelde artikel 2. Een belangrijke overeenkomst tussen beide artikelen is echter dat het bij de voorgestelde artikelen 2 en 3 gaat om een discretionaire bevoegdheid; de betrokken minister heeft alleen de mogelijkheid om een aanwijzing te geven en dus niet de verplichting. De Kruif verwacht dat hieromtrent beleid zal worden vastgesteld, zodra de Wet NERpe tot wet is verheven. Verder wees De Kruif op het vierde lid van het voorgestelde artikel 2, welk lid bepaalt dat de aanwijzingsbevoegdheid niet geldt voor onder meer bestuursorganen van provincies en gemeenten indien de in de Provincie- en Gemeentewet opgenomen toezichtsinstrumenten toereikend zijn om het niet of niet naar behoren voldoen aan een uit een Europees verdrag voortvloeiende rechtsplicht door een publieke entiteit, niet zijnde een rechtsplicht als bedoeld in het voorgestelde artikel 3, te herstellen. Dit komt er anders gezegd op neer dat de in het voorgestelde artikel 2 bedoelde aanwijzingsbevoegdheid moet worden beschouwd als een *ultimum remedium*; het in de Provincie- en Gemeentewet geregelde toezicht op decentrale overheden gaat voor ten opzichte van de door het voorgestelde artikel 2 aan de betrokken minister toegekende aanwijzingsbevoegdheid. In dit verband ging De Kruif tijdens haar presentatie nog kort in op de door de Wet NERpe voorgeschreven procedure bij het uitoefenen van de aanwijzingsbevoegdheid. Zo kwamen de in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 4 opgenomen verplichtingen voor de betrokken minister om alvorens over te gaan tot het geven van een aanwijzing de publieke entiteit gelegenheid tot overleg te bieden en – behoudens spoedeisende gevallen – een termijn te geven om alsnog de Europeesrechtelijke verplichting na te komen aan bod. De voorgestelde artikelen 5 en 6 kwamen eveneens aan de orde. Op grond van het voorgestelde artikel 5 is de betrokken minister bevoegd om te bewerkstelligen dat de Europeesrechtelijke verplichting wordt nagekomen door het verrichten van een publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke rechtshandeling of een feitelijke handeling, mits de aanwijzing door de publieke entiteit niet wordt opgevolgd (indeplaatsstelling). Het eerste lid van het voorgestelde artikel 6 bepaalt dat tegen een aanwijzing in de zin van de voorgestelde artikelen 2 of 3 en een besluit tot indeplaatsstelling in de zin van het voorgestelde artikel 5 rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden ingesteld. Uit het tweede lid van het voorgestelde artikel 6 kan worden afgeleid dat ook om het geven van een aanwijzing of het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling kan worden verzocht, maar De Kruif gaf aan het onduidelijk te vinden in welke situaties een dergelijk verzoek te verwachten is.

In het laatste gedeelte van haar presentatie werd door De Kruif het in het voorgestelde artikel 7 opgenomen verhaalsrecht voor de centrale overheid bij aansprakelijkheid wegens schending van het Europees recht door een publieke entiteit besproken. Op grond van het voorgestelde artikel 7 kan de centrale overheid de door de Europese Commissie gevorderde betaling van een forfaitaire som, een dwangsom en/of de terugbetaling van een verstrekte subsidie – wegens schending van een Europeesrechtelijke verplichting – verhalen op een publieke entiteit indien de schending van de Europeesrechtelijke verplichting is toe te rekenen aan de publieke entiteit. Ook dan zal de betrokken minister op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 7 de publieke entiteit gelegenheid moeten bieden tot overleg, alvorens op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel 7 bij dwangbevel tot verhaal kan worden overgegaan. Tegen een besluit tot verhaal kan op grond van artikel 8:1 Awb beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld, zij het dat op grond van artikel 7:1 Awb eerst bezwaar tegen het besluit zal moeten worden gemaakt. Als een belangrijke kanttekening bij het door het voorgestelde artikel 7 aan de centrale

overheid toegekende verhaalsrecht werd door De Kruif genoemd dat het zogeheten ‘omgekeerde verhaalsrecht’ door de Wet NERpe niet is geregeld, hetgeen volgens De Kruif vanuit het perspectief van de rechtszekerheid wel wenselijk is. Het omgekeerde verhaalsrecht ziet op de situatie waarin de schending van een Europeesrechtelijke verplichting (volgens de publieke entiteit) niet volledig aan de publieke entiteit is toe te rekenen, maar mede aan de centrale overheid zelf zodat naar rato van de toerekenbaarheid zou moeten worden verhaald. Uit de toelichting blijkt dat de publieke entiteit in het kader van het verhaal door de centrale overheid voor rechtsbescherming is aangewezen op de burgerlijke rechter.³⁴ Daarnaast plaatste De Kruif aan het einde van haar presentatie nog een kanttekening bij de verhouding tussen het verhaalsrecht en de door het voorgestelde artikel 3 toegekende bevoegdheid tot het geven van onder meer een preventieve aanwijzing, welke verhouding in de toelichting onduidelijk blijft.³⁵

6. Afronding

De VAR-studiemiddag ‘Interbestuurlijk toezicht’ heeft laten zien dat het interbestuurlijke toezicht niet alleen in de wetenschap, maar ook in de politiek een actueel onderwerp is. Dat het interbestuurlijke toezicht de politiek heeft beziggehouden blijkt uit de totstandkoming van de Wrgt en de Wet NERpe. De Wrgt moet nog wel worden aangenomen door zowel de Eerste als de Tweede Kamer en de Wet NERpe moet nog door de Eerste Kamer heen. De wetsvoorstellen hebben weliswaar betrekking op het interbestuurlijke toezicht, maar waar de Wrgt betrekking heeft op het in de Provincie- en Gemeentewet geregelde toezicht (het generieke toezicht) en het in een aantal bijzondere bestuurswetten geregelde toezicht (het specifieke toezicht), heeft de Wet NERpe betrekking op het interbestuurlijke toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. Zijlstra heeft op de VAR-studiemiddag overtuigend betoogd dat de Wrgt niet met open armen moet worden ontvangen, maar dat het wetsvoorstel in ieder geval grondig moet worden verbouwd. De Vries is op de VAR-studiemiddag nader ingegaan op de reactieve aanwijzing als specifiek toezichtsinstrument in het omgevingsrecht. De Kruif heeft zich op de VAR-studiemiddag op haar beurt kritisch uitgelaten over de Wet NERpe, omdat volgens haar ook bij dit wetsvoorstel de nodige kanttekeningen moeten worden geplaatst. Bakhuis heeft op de VAR-studiemiddag weer een andere vorm van interbestuurlijk toezicht besproken, namelijk het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband. Ook voor wat betreft het interbestuurlijke toezicht in Koninkrijksverband heeft de Nederlandse wetgever als gevolg van de wijziging van het Nederlandse Koninkrijk per 10 oktober jl. niet stilgezeten. De wetgever heeft immers voor de BES een afzonderlijk stelsel van interbestuurlijk toezicht geïntroduceerd, maar Bakhuis meent dat bij dit afzonderlijke stelsel van interbestuurlijk toezicht voor de BES – net als volgens Zijlstra bij de Wrgt en De Kruif bij de Wet NERpe – eveneens een aantal kritische kanttekeningen moeten worden geplaatst. Kortom, de VAR-studiemiddag ‘Interbestuurlijk toezicht’ heeft niet alleen laten zien dat het interbestuurlijke toezicht hoog op de politieke en wetenschappelijke agenda staat, maar tegelijkertijd ook dat de actuele politieke ontwikkelingen ten aanzien van het interbestuurlijke toezicht in de wetenschap met argusogen worden bekeken.

³⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 157, nr. 3, p. 17.

³⁵ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 157, nr. 3, pp. 25-26.