

Vergaderjaar 1999–2000

27 160

Overgangsbepalingen met betrekking tot de Wet stedelijke vernieuwing (Invoeringswet Wet stedelijke vernieuwing)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 april 2000 en het nader rapport d.d. 19 mei 2000, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 februari 2000, no. 00.001004, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende overgangsbepalingen met betrekking tot de Wet stedelijke vernieuwing (Invoeringswet Wet stedelijke vernieuwing).

Het wetsvoorstel regelt de overgang van bestaande regelgeving naar de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv), waarvan het wetsvoorstel bij de Staten-Generaal aanhangig is. Het wetsvoorstel bevat naast een aantal algemene bepalingen met betrekking tot de invoering tevens wijzigingen in een viertal wetten alsmede met de invoering van de Wsv verband houdende overgangsbepalingen met betrekking tot die specifieke wetten.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij enige opmerkingen die grotendeels zien op een in zijn ogen ontbrekende of te summiere toelichting. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel en de memorie van toelichting nodig is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 februari 2000, no. 00.001004, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 april 2000, nr. W08.00.0073/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Met genoegen stel ik vast dat de Raad van State de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. Op de opmerkingen van de Raad van State over een in zijn ogen ontbrekende of te summiere toelichting en het in verband daarmee gegeven oordeel dat enige aanpassing van het voorstel en de memorie van toelichting nodig is, ga ik onderstaand bij de besprekingen van de genummerde opmerkingen in.

1. In artikel 3, eerste lid, tweede volzin, bevat de laatste zinsnede een uitzondering voor het geval ingevolge de Wsv een ander inzicht moet worden

gegeven. Dit slaat terug op artikel 6 Wsv; het gaat hier kennelijk om een wijziging van de hoogte van de budgetten aan gemeenten en provincies die vóór inwerkingtreding van de Wsv zijn vastgesteld. Uit de memorie van toelichting kan niet worden afgeleid welke gevallen de regering hier op het oog heeft. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen. Ten aanzien van de uitzondering (met betrekking tot de aanwijzing van gemeenten), genoemd in artikel 3, tweede lid, tweede volzin, laatste zinsnede, maakt het college eenzelfde opmerking.

1. In de memorie van toelichting is in de toelichting op artikel 3 naar mijn mening reeds aangegeven op welke gevallen de desbetreffende zinsneden het oog hebben. Het betreft op zich vrij theoretische gevallen waarin een reeds voor de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing (verder te noemen: Wsv) vastgesteld budget aan een provincie of een gemeente, dan wel een vóór dat tijdstip afgegeven aanwijzing door een provincie van een gemeente als zogenoemde programmagemeente, na de inwerkingtreding van die wet gewijzigd moet worden. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, betreft het uitsluitend de gevallen waarin, gelet op de tekst van de wet, zoals die komt te luiden na behandeling van het wetsvoorstel in het parlement en na de bekrachtiging door Hare Majesteit de Koningin, en het bij of krachtens die wet bepaalde, een dergelijk budget niet op dat bedrag had mogen worden vastgesteld of de betrokken gemeente niet als zodanig had mogen worden aangewezen. Voornoemde zinsneden dienen derhalve te worden gehandhaafd.

2. Blijkens de toelichting op artikel 8 van het wetsvoorstel geldt met betrekking tot de reeds verleende of vastgestelde financiële middelen op voet van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) een enigszins van het voorgestelde overgangsrecht afwijkend systeem, voorzover het althans de begrotings-techniek betreft. Zo worden de aanspraken op financiële middelen op voet van het BLS behandeld, maar maken deze middelen wel deel uit van het Wsv-budget. De hiermee gemoeide bedragen komen als het ware bovenop het bedrag van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing voortvloeiend uit de Wsv, en worden dus als Wsv-geld in plaats van als BLS-geld uitbetaald. Echter, deze afwijking wordt niet gemotiveerd, noch is duidelijk uit welke wetsbepaling dit afwijkende systeem blijkt. De Raad adviseert een en ander alsnog te verduidelijken.

2. De motivering voor de afwijking wat betreft de uitbetaling van de BLS-gelden, voorzover het betreft de begrotingstechniek, is alsnog in de memorie van toelichting in de toelichting op artikel 8 opgenomen. De gehanteerde systematiek blijkt uit de inrichting van de desbetreffende begrotingswet (kamerstukken II 1997/98, 25 600, hoofdstuk XI, nr. 2, p. 115).

3. Ingevolge artikel 9 en blijkens de toelichting op dat artikel berusten na de inwerkingtreding van deze wet het Besluit woninggebonden subsidies 1995 (BWS 1995) en het BLS uitsluitend op het eerste lid van dit artikel. Gegeven de omstandigheid dat deze besluiten thans mede hun grondslag vinden in de artikelen 81 en 82 van de Woningwet vraagt de Raad zich af hoe een en ander zich verhoudt tot de voorgestelde nieuwe artikelen 81, eerste lid, en 82, eerste lid, van de Woningwet. Op grond van deze laatste artikelen kunnen uit 's Rijks kas financiële middelen worden verstrekt voor andere activiteiten dan die waarvoor ingevolge de Wsv subsidie kan worden verleend. Beide artikelleden vormen, blijkens de toelichting op artikel 7, onderdeel D, eveneens een grondslag voor in ieder geval (een deel van) het BWS 1995. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de artikelen 81, tweede lid, (nieuw) en 82, tweede lid, (nieuw) niet eveneens ten grondslag (blijven) liggen aan het BWS 1995 en het BLS. De Raad adviseert aan deze punten aandacht te besteden in de memorie van toelichting en zo nodig artikel 9, zesde lid, aan te passen.

3. Indien op grond van de gewijzigde artikelen 81 of 82 van de Woningwet – dus na de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing – subsidie wordt verstrekt, dient zulks te geschieden ingevolge een nog uit te vaardigen nieuwe algemene maatregel van bestuur. De huidige algemene maatregelen van bestuur hebben uitsluitend betrekking op de afhandeling van de op 31 december 1999 al verleende of vastgestelde subsidies. Deze huidige maatregelen zullen vanaf de inwerkingtreding van de Wsv uitsluitend gebaseerd zijn

op artikel 9 van de Invoeringswet Wet stedelijke vernieuwing (IWSV) en betreffen vrijwel uitsluitend (zie echter hieronder bij onderdeel 8) regels met betrekking tot de uitbetaling, de besteding en de verslaglegging; de toekenning van subsidies is in die algemene maatregelen van bestuur niet langer geregeld. De maatregelen zijn als zodanig gehandhaafd om in de toekomst met betrekking tot met name de verslaglegging wijzigingen (doorgaans: vereenvoudigingen) aan te kunnen brengen. In de memorie van toelichting is de toelichting op de artikelen 8 en 9 in boven aangegeven zin aangevuld. De toelichting op artikel 7, onderdeel D, is in die zin aangepast dat daarin is aangegeven dat een grondslag voor een (nieuw te ontwerpen) soortgelijk – maar dan voor subsidies met betrekking tot het wonen, niet zijnde stedelijke vernieuwing – artikel als het huidige artikel 33 van het BWS 1995 is behouden, maar dat het huidige artikel 33 van het BWS 1995 zal komen te vervallen. Er is derhalve een des te zuiverder scheiding tussen enerzijds het «oude» BWS 1995 en het «oude» BLS, gebaseerd op artikel 9 van de IWSV en niet langer betrekking hebbend op nieuwe toekenningen van subsidie, en anderzijds mogelijkheden voor nieuwe subsidies, gebaseerd op de gewijzigde artikelen 81 en 82 van de Woningwet. Een aanpassing van artikel 9, zesde lid, is gelet op het bovenstaande niet nodig.

4. In artikel 16, onderdeel A, wordt voorgesteld in artikel 126 van de Wet geluidhinder een nieuw tweede lid op te nemen, inhoudende dat de kosten van geluidwerende maatregelen met betrekking tot woningen op de zogenoemde A-lijst niet meer ten laste komen van het Rijk. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 16 staat vermeld dat ervoor is gekozen deze kosten ten laste te laten komen van het aan een gemeente of provincie toegekende investeringsbudget stedelijke vernieuwing. In de toelichting wordt echter tevens gesproken over sanering van woningen op de zogenoemde Raillijst, zonder dat evenwel duidelijk is welke rol de kosten van geluidwerende maatregelen met betrekking tot woningen op deze lijst spelen in het kader van de onderhavige wijziging. De toelichting zwijgt daarentegen over de zogenoemde B-lijst¹; onduidelijk blijft derhalve welk financieel regime zal gaan (of blijft) gelden ten aanzien van geluidwerende maatregelen met betrekking tot woningen op deze lijst. Het college adviseert de memorie van toelichting op deze punten te verduidelijken.

4. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de artikelsgewijze toelichting op artikel 16 aangepast.

5a. In artikel 18 is een algemene overgangsbepaling gegeven omtrent bepaalde, reeds vóór de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel gedane financiële toezeggingen of gemaakte bestuurlijke afspraken. Dergelijke toezeggingen of afspraken kunnen onder bepaalde voorwaarden worden aangemerkt als te zijn begrepen in de aanspraken ingevolge de Wsv. Het bestuursorgaan zal daartoe vóór een bepaald tijdstip aan de hand van schriftelijke mededelingen van de minister of van de provincie moeten aantonen dat dergelijke toezeggingen of afspraken redelijkerwijs moeten worden beschouwd als te zijn gedaan of gemaakt. De Raad twijfelt echter aan nut en noodzaak van het opleggen van een dergelijke bewijslast, daarbij aannemend dat de minister onderscheidenlijk de provincies zelf precies zouden moeten kunnen vaststellen welke toezeggingen zijn gedaan en afspraken zijn gemaakt, nu schriftelijke vastlegging daarvan is vereist. Het college adviseert in het licht hiervan de overgangsbepaling op dit punt opnieuw te bezien en in ieder geval in de toelichting dieper in te gaan op nut en noodzaak van de bewijslastbepaling.

5a. De aanneming van de Raad van State dat de minister onderscheidenlijk de provincies zelf precies zouden moeten kunnen vaststellen welke toezeggingen zijn gedaan en welke afspraken zijn gemaakt, is in zoverre niet juist dat schriftelijke vastlegging daarvan weliswaar een vereiste is, maar een volledig overzicht daarvan niet (altijd) aanwezig is. Belangrijkste oorzaak daarvan is dat dergelijke toezeggingen en afspraken soms op wat verborgen wijze in brieven en documenten opgenomen kunnen zijn. Niet ondenkbaar is bij voorbeeld dat ook schriftelijke stukken omtrent een toezegging of afspraak, die niet direct afkomstig is van minister of provincie, maar wel aan minister of provincie is toe te rekenen, als schriftelijke toezeggingen of afspraken zullen moeten worden beschouwd. Ik heb gelet op de opmerkingen van de Raad van State de

¹ Zie artikel 9a van het Subsidiebesluit openbare lichamen milieubeheer.

overgangsbepaling in het licht daarvan opnieuw bezien. Dat heeft mij ertoe gebracht de tweede en de derde volzin van het eerste lid, in de versie zoals voor advies aan de Raad is gezonden, te verplaatsen naar het tweede lid, waarin de garantie­bepaling zelf is opgenomen; door die volzinnen alleen te laten gelden voor dat tweede lid is de systematiek in mijn ogen verbeterd: in het eerste lid is in hoofdzaak geregeld dat (alle) «oude» toezeggingen en afspraken voor activiteiten op het gebied van stedelijke vernieuwing worden geacht begrepen te zijn in het investeringsbudget stedelijke vernieuwing; in het tweede lid is de garantie opgenomen dat in het geval die «oude» toezeggingen en afspraken, mits deze via een voorgeschreven procedure zijn aangetoond, een hoger bedrag betreffen dan waarop recht bestaat ingevolge de Wet stedelijke vernieuwing, het investeringsbudget op dat hogere bedrag wordt gesteld. Bovendien is een in hoge mate met de in artikel 18 opgenomen procedure vergelijkbare procedure – inclusief de eis van schriftelijke mededelingen – eerder toegepast, zoals in de Regeling geldelijke steun voorzieningen aan huurwoningen 1987 (Stcrt. 1986, 251, artikel 100, derde lid). De memorie van toelichting is in het licht van het bovenstaande aangevuld.

5b. Voorzover de bewijslastbepaling wordt gehandhaafd, merkt de Raad nog het volgende op. Ingevolge artikel 18, eerste lid, laatste volzin, kan de minister bepalen dat voor bepaalde categorieën toezeggingen of afspraken de hiervoor in punt 5a bedoelde procedure niet geldt. Volgens de artikelsgewijze toelichting op artikel 18 zal hij dat doen of kunnen doen ten aanzien van toezeggingen of afspraken die hem al op andere wijze volledig bekend zijn. De criteria die de minister hierbij hanteert zouden echter volgens de Raad niet in het ongewisse mogen blijven, temeer daar het hier, naar mag worden aangenomen, om mondelinge toezeggingen of afspraken zal kunnen gaan die door de hoofdregel van artikel 18, eerste lid, juist worden gediskwalificeerd. Het college adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

5b. In artikel 18, tweede lid (in de versie zoals aan de Raad voor advies voorgelegd: artikel 18, eerste lid), is uitdrukkelijk alsnog opgenomen dat dergelijke categorieën uitsluitend kunnen betreffen schriftelijke toezeggingen of afspraken. Aldus wordt de door de Raad gesignaleerde mogelijke tweedeling in toezeggingen en afspraken voorkomen. In de memorie van toelichting is de toelichting op dat artikellid op het punt van de door de minister aan te wijzen categorieën van toezeggingen eveneens aangevuld.

6. Op grond van artikel 22 kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gegeven met betrekking tot de uitvoering van de overgang van financiële middelen of subsidies naar de Wsv. Blijkens de artikelsgewijze toelichting gaat het hier om een soort «noodverband», waarvan het aanleggen noodzakelijk kan zijn in verband met de ingewikkelde casuïstiek die zich kan voordoen bij de overgang van het huidige subsidiesysteem op dat van de Wsv. Overigens wordt de kans dat van deze bevoegdheid daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt gering geacht. Voor een vergelijkbare bepaling wordt verwezen naar de Invoeringswet Wet op de accijns (artikel XXXIII). Dat in de praktijk behoefte kan bestaan aan een dergelijke (snelle) regeling acht de Raad niet onbegrijpelijk. Echter, in aanmerking nemende dat deze bevoegdheid niet beperkt is tot vaststelling van voorschriften van procedurele en/of administratieve aard en ook zou kunnen gelden voor de regeling van meer wezenlijke aspecten van het overgangsrecht, geeft de Raad in overweging om ingeval van regeling van laatstbedoelde aspecten deze te laten volgen door een (materieel gelijklopend) ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur. Een en ander ware in artikel 22 te stipuleren.

6. In lijn met de aanbeveling van de Raad van State is artikel 21 (in de versie als voor advies aan de Raad voorgelegd: artikel 22) in die zin aangevuld dat andere aspecten van overgangsrecht dan de vaststelling van voorschriften van procedurele of administratieve aard bij algemene maatregel van bestuur dienen te worden geregeld. Daarin is tevens geregeld dat, indien daarop naar het oordeel van de minister in het belang van een goede uitvoering van de overgang niet kan worden gewacht, hij die regels aanvankelijk bij ministeriële regeling kan vaststellen; een dergelijke ministeriële regeling vervalt met ingang van de dag waarop de algemene maatregel van bestuur, waarin de

materiële inhoud is opgenomen, in werking treedt. De toelichting op artikel 21 is dienovereenkomstig aangevuld.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen zijn gevolgd. Als gevolg daarvan is artikel 21 van het wetsvoorstel, zoals dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd, vervallen, waardoor de artikelen 22 tot en met 24 van die versie zijn vernummerd in onderscheidenlijk 21 tot en met 23.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel aldus aan te vullen dat daarin ook een basis is opgenomen om de artikelen in het Besluit locatiegebonden subsidies, die betrekking hebben op een (tussentijdse) verhoging, in stand te kunnen laten. Tevens is in de inwerkingtredingsbepaling (artikel 22) ook de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing geregeld. Verder zijn op enkele plaatsen redactionele verbeteringen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden 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 het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 april 2000, no. W08.00.0073/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel 21 laten vervallen; volstaan kan worden met de huidige verwijzing naar (onder meer) het eerste lid van artikel 88 van de Wet bodembescherming, omdat dit artikellid op grond van het nieuwe negende lid van hetzelfde artikel bij algemene maatregel van bestuur van overeenkomstige toepassing kan worden verklaard.
- In de memorie van toelichting aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving toepassen.
- In de artikelsgewijze toelichting op artikel 9 het zinsdeel «dat oude recht in beperkte mate via de delegatiebevoegdheid van artikel 9 te wijzigen» vervangen door: een regeling in de plaats te stellen van het oude recht. Immers, formeel wordt het oude recht niet gewijzigd en kan dit ook niet worden gewijzigd, omdat de desbetreffende artikelleden komen te vervallen.