

Vergaderjaar 2010–2011

32 588

Wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 december 2010 en het nader rapport d.d. 20 december 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 november 2010, no. 10.003265, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een aantal verbeteringen van en aanvullingen op de Crisis- en herstelwet (Chw) en enkele door die wet gewijzigde wetten. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot het niveau van regelgeving in verband met de afwijking van wettelijke bepalingen, en de verhouding tussen het gebiedsontwikkelingsplan en het bestemmingsplan. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 november 2010, nr. 10.003265, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 10 december 2010, nr. W01.10.0536/I, bieden wij U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Niveau van regelgeving

De artikelen 2.1 tot en met 2.3a van de Chw maken het mogelijk te experimenteren met ontwikkelingsgebieden, waarbinnen ruimere wettelijke mogelijkheden gelden om milieuruimte vrij te maken voor nieuwe ontwikkelingen. Ten behoeve van besluiten ter uitvoering van een gebiedsontwikkelingsplan kan worden afgeweken van een aantal bij algemene maatregel van bestuur aangegeven bepalingen die zijn gegeven bij of krachtens de in artikel 2.3, vijfde lid, onder a tot en met j, van de Chw genoemde wetten.

Voorgesteld wordt de eis te laten vervallen dat de wettelijke bepalingen waarvan mag worden afgeweken, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. In plaats daarvan kent het voorstel de gemeenteraad de bevoegdheid toe om in het ontwikkelingsplan te bepalen van welke wettelijke bepalingen mag worden afgeweken.¹ Volgens de toelichting bevordert dit een soepele ontwikkeling van de ontwikkelingsgebieden, terwijl de beslissing tot afwijking van wettelijke bepalingen voorbehouden blijft aan een democratisch gelegitimeerd orgaan.²

a. De Afdeling herinnert eraan dat bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen de wet ten minste de hoofdelementen dient te bevatten.³ Daarbij staat een hogere regeling in beginsel niet toe dat daarvan bij lagere regeling wordt afgeweken.⁴ Deze hoofdregel kan uitzondering lijden ten behoeve van noodsituaties of ten behoeve van een experiment.⁵ Voor afwijking bij een lagere regeling van een hogere regeling in het kader van een experiment geldt als uitgangspunt dat van een wet in formele zin slechts wordt afgeweken bij algemene maatregel van bestuur.⁶ Alsdan ligt parlementaire betrokkenheid in de rede, bij voorkeur in de vorm van gecontroleerde delegatie.⁷ Slechts voor zover een experimenteerregeling nadere gedetailleerde uitwerking behoeft, kan de delegatiegrondslag voorzien in subdelegatie. Het argument dat, zoals in de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt, de gemeenteraad een democratisch gelegitimeerd orgaan is, rechtvaardigt dan ook niet dat aan gemeenteraden de bevoegdheid wordt toegekend om af te wijken van bij of krachtens de wet gegeven bepalingen.

Gelet op het vorenstaande, dient afwijking van wetgeving in formele zin bij het besluit tot vaststelling van gebiedsontwikkelingsplan achterwege te blijven. Voor zover de bepalingen waarvan afwijking toelaatbaar is niet in de Chw zelf kunnen worden aangewezen, behoort die aanwijzing op het niveau van algemene maatregel van bestuur te geschieden.⁸

b. Voorts wijst de Afdeling op het volgende. Het gebruikte argument van de democratische legitimatie van de gemeenteraad heeft een principieel karakter, dat verder reikt dan alleen de experimentele regeling van de gebiedsontwikkeling in het kader van de Chw. Dit argument raakt rechtstreeks aan de grondwettelijke verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. Daarnaast biedt deze opvatting een nieuw gezichtspunt op het proces van decentralisatie, aangezien de democratische legitimatie van de gemeenteraad blijkens de

¹ Artikel I, onderdeel C, onder 2, van het voorstel.

² Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C, onder 2 en onder 4, onder b.

³ Zie de aanwijzingen 22 tot en met 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

⁴ Zie aanwijzing 33a, eerste lid, van de Ar.

⁵ Zie aanwijzing 10a, eerste lid, en aanwijzing 33a, tweede lid, van de Ar.

⁶ Zie aanwijzing 10a, tweede lid, Ar.

⁷ Zie de toelichting op aanwijzing 10a, tweede lid, Ar.

⁸ Vergelijk de Interimwet stad-en-milieubenadering. In deze wet worden de bepalingen aangeduid waarvan mag worden afgeweken, de voorwaarden waaronder afwijking toegestaan is en de eisen die aan een afwijkingsbesluit en zijn motivering worden gesteld.

toelichting als een voldoende dragende motivering voor de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid wordt beschouwd.

Zoals de Raad bij eerdere gelegenheden heeft opgemerkt, kent Nederland wel een hiërarchie van normen maar geen hiërarchie van bestuurslagen.¹ Wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gaan boven provinciale en gemeentelijke verordeningen, maar het bestuur op nationaal niveau is niet per definitie hoger of meer democratisch gelegitimeerd dan dat op decentraal niveau. Omgekeerd, zo voegt de Afdeling hier aan toe, kan de democratische legitimatie van decentrale volksvertegenwoordigingen niet dienen als grondslag voor een inbreuk op de bestaande hiërarchie van normen.

In verband met het voorgaande, kan het argument van de democratische legitimatie van de gemeenteraad naar het oordeel van de Afdeling slechts aan het voorstel ten grondslag worden gelegd, wanneer het berust op een geheel nieuw, weloverwogen en na overleg met de Staten-Generaal ingenomen standpunt inzake het primaat van de wetgever in formele zin, de hiërarchie van regels en het decentralisatieproces. Uit de toelichting blijkt niet dat een dergelijke standpuntbepaling heeft plaatsgehad.

De Afdeling adviseert artikel I, onderdeel C, onder 2 en onder 4, onder a, de zinsnede «en vervalt: bij algemene maatregel van bestuur aangegeven» van het voorstel te schrappen.

1. Het advies van de Afdeling advisering is gevolgd.

2. Gebiedsontwikkelingsplan en bestemmingsplan

Artikel 2.3, eerste lid, tweede volzin, van de Chw bepaalt dat het bestemmingsplan en het exploitatieplan overeenkomstig het gebiedsontwikkelingsplan worden gewijzigd en tegelijkertijd met dat plan worden vastgesteld. Volgens de toelichting op het voorstel leidt deze eis van gelijktijdige aanpassing van het bestemmingsplan tot onnodige complicaties voor de vaststellingsprocedure van het gebiedsontwikkelingsplan. Het voorstel voorziet daarom in het laten vervallen van de tweede volzin.² In het verlengde hiervan beperkt het voorstel de samenloop van de rechtsbeschermingsprocedures van het bestemmingsplan en het gebiedsontwikkelingsplan tot de situaties waarin deze gelijktijdig worden bekendgemaakt.³

Het voorstel laat de eerste volzin van artikel 2.3, eerste lid, van de Chw ongewijzigd, zodat een gebiedsontwikkelingsplan deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan. Niet toegelicht is, hoe het gebiedsontwikkelingsplan en het bestemmingsplan zich tot elkaar verhouden in het geval van een niet gelijktijdige vaststelling van deze plannen. Ook is onduidelijk wat na invoering van de voorgestelde wijzigingen de meerwaarde zal zijn van de bepaling dat een gebiedsontwikkelingsplan deel uitmaakt van een bestemmingsplan.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is artikel 2.3, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet opnieuw bezien. Dit heeft geleid tot het voorstel om de zinsnede «dat deel uitmaakt van het bestemmingsplan» in de eerste volzin en de daarop aansluitende tweede volzin te schrappen.

Artikel I, onderdeel C, onder 1, van het wetsvoorstel is hierop aangepast.

¹ Zie «Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen». Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, advies van 20 oktober 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 22, «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan». Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, advies van 7 mei 2009, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 99, en het advies inzake het wetsvoorstel voor een Crisis- en herstelwet van 7 september 2009, Kamerstukken II 2009/2010, 32 127, nr. 4.

² Artikel I, onderdeel C, onder 1, van het voorstel.

³ Artikel I, onderdeel C, onder 3, van het voorstel.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekening van de Afdeling advisering is overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Wij mogen 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 minister-president,
minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W01.10 0536/I met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel J, onder 2 (wijziging Bijlage I, categorie 3.1, van de Chw) «12 woningen» vervangen door: 11 woningen. Dit bewerkstelligt de beoogde gelijkstelling tussen artikel 2.9 van de Chw en categorie 3.1 van Bijlage I van de Chw (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel J, onder 2).