

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 september 1992

Alvorens te antwoorden op de vragen die door de leden van verschillende fracties zijn gesteld, wil ik mijn waardering uitspreken voor de medewerking die zij hebben verleend aan een zodanig snelle behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, dat een eerste belangrijke stap op weg naar het regionale budgetbeheer voor de woninggebonden subsidies op 1 januari 1993 kan worden gezet. De provincies getroosten zich aanzienlijke inspanningen om per die datum daadwerkelijk waar mogelijk te komen tot de doordelegatie van taken en bevoegdheden ter zake aan gemeenten of, ingeval deze reeds voor die doordelegatie zijn gevormd, aan samenwerkingsverbanden van gemeenten.

In deze memorie van antwoord zal worden aangesloten bij de indeling zoals die in het voorlopig verslag is aangehouden, met dien verstande dat de vragen die door de leden van de CDA-fractie en die van de PvdA-fractie zijn gesteld over de directe overdracht van taken, bevoegdheden en budgetten aan samenwerkingsverbanden van gemeenten, gezamenlijk zullen worden beantwoord. Dat leidt er toe dat waar het de vragen daarover van de leden van de PvdA-fractie betreft, dat antwoord voorafgaat aan de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie over het toegesneden zijn van samenwerkingsverbanden op hun nieuwe taken, over de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden, en over de stand van zaken met betrekking tot de overgang van personeel naar samenwerkingsverbanden, de rol van provincies en gemeenten daarbij en het daarbij halen van de datum van 1 januari 1993.

De leden van de CDA-fractie en die van de D66-fractie vroegen om een nadere uiteenzetting van de begrippen (door)delegatie en (door)decentralisatie.

Met de term «delegatie» wordt de overdracht van taken en bevoegdheden aan een ten opzichte van de overdragende overheid decentrale overheid aangeduid. In het kader van dit wetsvoorstel omvat deze term zowel een zodanige overdracht van het Rijk naar provincies, als die van provincies naar samenwerkingsverbanden van gemeenten. Indien wordt beoogd specifiek te duiden op de overdracht van provincies naar samenwerkingsverbanden van gemeenten, wordt wel de term «doordelegatie»

gebezigd. Met het gebruik van de term «(door)delegatie» in stukken van regeringswege is aangesloten bij het voorstel voor een nieuwe Provinciewet. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bij dat wetsvoorstel (Kamerstukken 51 1988/89, nr. 9, blz. 39) is ter zake gesteld, dat de voorkeur wordt gegeven aan de aanduiding «delegatie» boven «decentralisatie», omdat het slechts om één van de vormen van decentralisatie gaat, namelijk de overdracht van taken en bevoegdheden. Het begrip «decentralisatie» omvat aanzienlijk meer, zoals de afschaffing of vermindering van beïnvloedingsinstrumenten als toezicht, planprocedures en specifieke uitkeringen, alsmede het anderszins toekennen van meer beleidsruimte aan de decentrale overheden. Tenslotte is het begrip «doordecentralisatie» een, in het licht van het voorgaande minder juist, synoniem van «doordelegatie». Buiten de stukken vanwege de regering wordt waar het gaat over doordelegatie evenwel veelvuldig de term «doordecentralisatie» gehanteerd.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 vroegen zich af, hoe de rechtstreekse overdracht van taken, bevoegdheden en budgetten aan samenwerkingsverbanden van gemeenten past in letter en geest van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De leden van de PvdA-fractie tekenden daarbij aan, dat de formele situatie is dat steeds sprake is van een overdracht naar gemeenten, die deze bevoegdheden en taken vervolgens kunnen inbrengen in een gemeenschappelijke regeling. Zij wensten dat deze visie werd onderschreven. Zij wezen er op dat de Wet gemeenschappelijke regelingen en de op voet van die wet tot stand gekomen regelingen niet de figuur van overgedragen provinciale taken en bevoegdheden kennen. Daarnaast ontstaan volgens deze leden bij rechtstreekse overdracht twee soorten gemeenten, nl. grote gemeenten die eigen bevoegdheden overdragen en kleine gemeenten die die bevoegdheden pas krijgen als zij opgaan in een samenwerkingsverband. Wel achtten zij, uit een oogpunt van doelmatigheid, een rechtstreekse overdracht aan samenwerkingsverbanden verdedigbaar.

De doordelegatie van taken en bevoegdheden in het kader van het budgetbeheer vindt steeds plaats op initiatief van de provincie.

Dit beginsel is neergelegd in artikel 108, eerste lid, van het voorstel voor een nieuwe Provinciewet. Vooruitlopend op en tot aan de inwerking-treding, nadat het tot wet zal zijn verheven, van dat wetsvoorstel is dat beginsel neergelegd in artikel II, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Het resultaat van die doordelegatie is steeds, dat er wat betreft de toekenning van de budgetten een rechtstreekse band ontstaat tussen het Rijk en het bestuursniveau waarbij de taken en bevoegdheden na de doordelegatie berusten. Indien er na die doordelegatie een gemeenschappelijke regeling op voet van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot stand komt waarin de uitoefening van die taken en bevoegdheden wordt ingebracht, is het resultaat wat betreft die toekenning een rechtstreekse band tussen het Rijk en de in het kader van de betrokken regeling samenwerkende gemeenten. Dit betekent geen inbreuk op het beginsel van verlengd lokaal bestuur, zolang de betrokken gemeenten niet zijn gedwongen om tot een dergelijke regeling te komen. Van een dergelijke dwang is in het voorgestelde systeem geen sprake, omdat daarin mogelijk wordt gemaakt dat de provincie taken en bevoegdheden aan gemeenten doordelegeert onder de voorwaarde, door die provincie te stellen, dat die gemeenten deze in een gemeenschappelijke regeling zullen inbrengen. In dat geval is de formele situatie gelijk aan de feitelijke, zodat in zoverre de visie van de leden van de PvdA-fractie kan worden onderschreven.

Ook in het geval dat gemeenten reeds vóór die overdracht van taken en bevoegdheden om hen moverende redenen tot een samenwerking zijn

gekomen die voor die overdracht het benodigde draagvlak biedt, is in de visie van de leden van de PvdA-fractie de formele gang van zaken dat de overdracht aan die gemeenten plaatsvindt. Deze visie dient alleen al te worden onderschreven, omdat de tekst van artikel II, eerste lid, van het wetsvoorstel en die van artikel 108, eerste lid, van het voorstel voor een nieuwe Provinciewet geen aanknopingspunt biedt voor een andere principiële stellingname. In ieder geval vindt de overdracht van taken en bevoegdheden aan de gemeenten in een provincie pas plaats op het moment dat vast is komen te staan dat de betrokken gemeenten voor de uitoefening van bedoelde taken en bevoegdheden een samenwerkingsverband aangaan.

Voor de toekenning van de budgetten geldt en blijft gelden, dat deze niet geschiedt aan niet in een samenwerkingsverband deelnemende gemeenten die op 1 januari 1991 minder dan 30 000 inwoners hadden. Tussen die toekenning en de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat geen verband; zij wordt geheel geregeld in de Woningwet en het Besluit woninggebonden subsidies.

Binnen een samenwerkingsverband bestaat er naar mijn oordeel overigens nimmer een verschil tussen grotere en kleinere gemeenten. Wel is het zo, dat die kleinere gemeenten in dat samenwerkingsverband zullen zijn gaan participeren in de wetenschap, dat zonder die participatie geen sprake zou zijn van een overdracht door de provincie van taken en bevoegdheden. Uit overwegingen van doelmatigheid bij het budgetbeheer kan er immers ook geen sprake zijn van een rechtstreekse toekenning van budgetten aan zo'n kleinere gemeente.

De leden van de CDA-fractie en die van de D66-fractie vroegen zich voorts af of de nieuwe samenwerkingsverbanden voldoende zijn toegesneden op de nieuwe taken en ook voldoende democratisch zijn gelegitimeerd.

Ook aan samenwerkingsverbanden van gemeenten wordt als voorwaarde voor toekenning van budgetten de eis gesteld dat zij op 1 januari 1991 30 000 inwoners moesten hebben. Hierdoor wordt bevorderd dat de samenwerkingsverbanden voldoende zijn toegerust voor uitvoering van hun nieuwe taken. Dit wordt voorts bevorderd door de overgang van rijks personeel en de daarmee gepaard gaande deskundigheid naar die samenwerkingsverbanden, indachtig het principe «taak over, mens over».

Inzake de democratische legitimatie van een samenwerkingsverband zijn in de Wet gemeenschappelijke regelingen, waaraan die verbanden dienen te voldoen, bepalingen opgenomen. Voorts dient over de inhoud van de verordening in het belang van de volkshuisvesting van dat samenwerkingsverband, welke in het Besluit woninggebonden subsidies verplicht is gesteld, overleg te worden gevoerd met de ingezetenen en de bij de volkshuisvesting betrokkenen. Dit vindt nu nog zijn grondslag in het Besluit woninggebonden subsidies. Na inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet zal die wet de grondslag voor die verplichting vormen.

De leden van de CDA-fracties en die van de D66-fractie vroegen voorts naar de stand van zaken met betrekking tot de overgang van personeel van het Rijk naar de samenwerkingsverbanden. Ook vroegen zij naar de rol die de provincies en de gemeenten daarbij is toegedacht. Tenslotte vroegen zij of de datum van 1 januari 1993 met betrekking tot overdracht van taken en personeel zal worden gehaald.

Ingevolge de gemeenschappelijke verklaring van 16 mei 1991 tussen het Rijk en de gezamenlijke provincies inzake het provinciale

budgetbeheer en de doordelegatie daarvan aan samenwerkingsverbanden van gemeenten, dienen de afspraken inzake de doordelegatie en de overgang van personeel aan samenwerkingsverbanden van gemeenten te worden vastgelegd in overeenkomsten met ieder van de twaalf provinciebesturen. Op 1 september jl. waren er vier van dergelijke overeenkomsten aangegaan; voor 1 oktober zullen zij naar verwachting alle tot stand zijn gekomen. Hieruit blijkt dat de provincies en de gemeenten de overdracht van taken en bevoegdheden voortvarend ter hand hebben genomen. Naar de huidige inzichten, ontleend aan de tot dusverre aangegane overeenkomsten en de stand van zaken in de provincies waarmee nog geen overeenkomst is gesloten zal tot 1 januari 1995 een gefaseerde overdracht van rijkstaken en overgang van rijksperoneel plaatsvinden. Tot die datum zullen ongeveer 150 formatieplaatsen worden overgedragen aan ongeveer 63 samenwerkingsverbanden.

In oktober van dit jaar zal een brief aan de Staten-Generaal worden gezonden waarin, op basis van de overeenkomsten met de provincies, die tegen die tijd alle tot stand zullen zijn gekomen, een gedetailleerd beeld zal worden gegeven van de overdracht van taken en personeel tot 1 januari 1995.

De leden van de PvdA-fractie en die van de D66-fractie vroegen naar de bereidheid van grotere gemeenten om aan samenwerkingsverbanden deel te nemen en of het eventueel ontbreken van die bereidheid de overdracht van taken en bevoegdheden aan kleinere gemeenten die deelnemen in een samenwerkingsverband in de weg staat.

Uit de vier tot dusverre gesloten overeenkomsten tussen het Rijk en de provincies inzake de overdracht van taken en personeel aan samenwerkingsverbanden van gemeenten, alsmede uit de huidige inzichten omtrent de situatie in de overige provincies, komt naar voren dat in zijn algemeenheid ook bij de grotere gemeenten de wens bestaat om tot samenwerking met andere gemeenten op het terrein van het budgetbeheer te komen. Waar die bereidheid mocht ontbreken staat dit alleen dan in de weg aan overdracht van taken en bevoegdheden aan in samenwerkingsverbanden deelnemende kleinere gemeenten, indien het aantal inwoners van die gemeenten gezamenlijk op 1 januari 1991 minder dan 30 000 bedroeg.

De leden van de PvdA-fractie en die van de D66-fractie stelden enige vragen in verband met bij hen gerezen onduidelijkheden over de voorgestelde wijzigingen in artikel 80, eerste lid, van de Woningwet.

Omtrent de betekenis van de toevoeging «het bevoegd gezag van een samenwerkingsverband van gemeenten» in artikel 80, eerste lid, van de Woningwet merk ik het volgende op. In de artikelen 74 tot en met 78 is weliswaar naar de letter geen sprake van het bevoegd gezag van een samenwerkingsverband van gemeenten als instantie die geldelijke steun krachtens die artikelen kan verlenen, maar dit laat onverlet dat gemeenten de taken en bevoegdheden met betrekking tot die verlening kunnen hebben ingebracht in een gemeenschappelijke regeling. Alsdan zal een orgaan van het gevormde samenwerkingsverband daadwerkelijk een ter zake bevoegd gezag zijn. De tekst van de genoemde artikelen vormt hiervoor geen beletsel. Het met name noemen van het bevoegde gezag van een samenwerkingsverband in de artikelen 74 tot en met 78 is dan ook niet noodzakelijk. Anders ligt het bij het noemen van de bestuursorganen tot welke een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 80, eerste lid, zich kan richten.

Hier dient, voor het geval gemeenten met betrekking tot het verlenen van geldelijke steun op voet van een van de artikelen 74 tot en met 78 een samenwerkingsverband hebben gevormd, dat – weliswaar eerst na de vorming van dat samenwerkingsverband daadwerkelijk bevoegde –

gezag wel te worden genoemd, teneinde dat gezag rechtstreeks te kunnen aanspreken.

Naar aanleiding van de invoeging «of provincie» in artikel 80, eerste lid, heb ik moeten vaststellen, dat door die invoeging een doublure met het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 80 is ontstaan. Deze invoeging heeft dus voor de strekking van artikel 80 geen gevolgen. Het is niettemin wenselijk uit een oogpunt van zorgvuldige wetgeving die invoeging ongedaan te maken.

Ook dient, zoals deze leden terecht opmerkten, in artikel 80, eerste lid, vóór de zinsnede «het bevoegd gezag» het woord «of» te worden ingevoegd.

In een eerstvolgend voorstel tot wijziging van de Woningwet zal ik bevorderen dat de hiervoor genoemde aanpassingen van artikel 80, eerste lid, worden opgenomen.

Met betrekking tot de door de leden van de PvdA-fractie en die van de D66-fractie gevraagde nadere uitleg van de bedoeling van artikel V merk ik op, dat aan dat artikel de bedoeling ten grondslag ligt om overdrachten van taken door provincies, die vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel hebben plaatsgevonden, onder de werking van de alsdan tot stand gekomen wet te brengen. De bepaling zal naar verwachting een geringe praktische betekenis hebben. De bedoeling ervan had evenwel duidelijker in de tekst tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

De leden van de fractie van D66 vroegen of ik mij al had beraden over het alsnog invoeren van vrijdom van legesheffing bij de verlening van geldelijke steun voor de sociale-koopsector en, zo ja, wat de uitkomst van dat beraad is.

Onlangs zijn de uitkomsten van de studie naar het functioneren van de gemeentegarantie bij koopwoningen beschikbaar gekomen.

Aan de Raad voor de Volkshuisvesting is gevraagd een advies uit te brengen over de mogelijke gevolgen van die uitkomsten voor de toekomstige ordening van de garantiestelling. Nadat dat advies is uitgebracht zal ik een standpunt inzake de legesvrijdom bij de verlening van geldelijke steun voor de sociale-koopsector innemen.

Naar aanleiding van de vraag van de commissie een reactie te geven op de brief van de gemeente Veere, waarin zij wederom mijn aandacht vraagt voor de relatie tussen vergunningsvrije en meldingsplichtige bouwwerken en beschermde stads- en dorpsgezichten, van welke brief de commissie een afschrift ontving, voeg ik bij deze memorie een afschrift van mijn antwoord aan burgemeester en wethouders van die gemeente.

Uit dit antwoord blijkt, dat naar mijn oordeel de gemeente Veere voldoende mogelijkheden heeft om te voorkomen dat de karakteristieke waarden van bouwwerken die deel uitmaken van een beschermd stads- of dorpsgezicht, tenietgaan als gevolg van het aan dergelijke bouwwerken bouwen van vergunningsvrije of meldingsplichtige bouwwerken. Immers, zodra eerstgenoemde bouwwerken zijn aangewezen als monument in de zin van de Monumentenwet 1988, of van een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening, blijven de artikelen 42 en 43 van de Woningwet buiten toepassing. Het geheel of gedeeltelijk veranderen, vernieuwen of vergroten van zo'n monument blijft dan onderworpen aan het in artikel 40 van de Woningwet neergelegde vereiste van bouwvergunning. In die gevallen dient derhalve het bouwplan op grond van artikel 44 van de Woningwet, met het oog op het door burgemeester en wethouders nemen van een beslissing op de aanvraag om bouwvergunning, preventief te worden getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de gemeente-

lijke bouwverordening, waaronder begrepen redelijke eisen van welstand. Voorts mag op grond van laatstgenoemd artikel de bouwvergunning niet worden verleend wanneer, voor zover vereist, de noodzakelijke monumentenvergunning niet is verleend. Tenslotte zal dat bouwplan op grond van artikel 48 van de Woningwet om advies moeten worden voorgelegd aan de welstandscommissie.

Gelet op het vorenstaande heb ik de gemeente Veere meegedeeld dat ik geen aanleiding zie op mijn eerder ingenomen standpunt in deze terug te komen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. Heerma

MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan burgemeester en wethouders van de gemeente Veere

's-Gravenhage, 10 september 1992

In antwoord op Uw brief van 11 augustus 1992, bericht ik U het volgende.

Met genoegen heb ik kennis genomen van het feit dat U met voldoening hebt vernomen dat in het Besluit meldingplichtige bouwwerken (Stb. 1992, 196) is bepaald dat dit besluit niet van toepassing is op monumenten als bedoeld in de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening waardoor er voldoende bescherming bestaat voor dergelijke monumenten.

Voor alle duidelijkheid wijs ik U er op dat het in de Woningwet gaat om panden die als monument zijn aangewezen en niet alleen om panden die zijn aan te merken als «beschermd monument» als bedoeld in de Monumentenwet 1988. De eersten kunnen derhalve ook panden zijn die deel uitmaken van een beschermd stads- of dorpsgezicht, mits ze als monument zijn aangewezen.

Zodra die aanwijzing in of krachtens een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening heeft plaats gehad, is de regeling van de artikelen 42 en 43 van de Woningwet, betrekking hebbend op respectievelijk meldingplichtige- en vergunningsvrije bouwwerken, niet op die panden van toepassing. Het verbouwen van zo'n pand mag dan alleen geschieden met schriftelijke toestemming (bouwvergunning) van burgemeester en wethouders. Voor het verkrijgen van bouwvergunning zal betrokkene een aanvraag moeten indienen bij burgemeester en wethouders. Die aanvraag moet, blijkens artikel 44 van de Woningwet onder meer worden getoetst aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan, hetwelk ook een ter bescherming van een stads- of dorpsgezicht strekkend bestemmingsplan kan zijn. Voorts moet een dergelijke aanvraag om bouwvergunning op grond van artikel 48 van de Woningwet voor advies worden voorgelegd aan de welstandscommissie die, zoals in meer gemeenten het geval is, tevens functioneert als monumentencommissie. De Woningwet laat de gemeenten daarin vrij, mits het maar gaat om een college van onafhankelijke deskundigen op het terrein van welstand. Vervolgens mag de bouwvergunning niet worden verleend wanneer voor het verbouwen van het monument ook een monumentenvergunning als bedoeld in de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening is vereist en die vergunning (nog) niet is verleend.

Het vorenstaande betekent dat, wanneer een gemeente een adequate invulling geeft aan de wettelijke mogelijkheid van aanwijzing van deze panden tot monument in een gemeentelijke monumentenverordening, de karakteristieke waarden van panden die deel uitmaken van een beschermd stads- of dorpsgezicht, kunnen worden behouden. Daarbij merk ik nog op dat het van belang is dat niet alleen de overheid van oordeel is dat dergelijke karakteristieke waarden moeten worden behouden, maar dat een dergelijk oordeel ook door de burgers die het aangaat wordt gedragen. Met voorschriften alleen wordt dat niet bereikt. Wanneer de burger het oordeel van de overheid in deze deelt, zal hij, ongeacht of er voorschriften ter zake bestaan of niet, ook die waarden in stand houden en dus geen activiteiten ondernemen die dergelijke waarden ondermijnen. Het door middel van voorlichting de burgers deelachtig maken van de karakteristieke waarden van monumenten en

beschermde stads- en dorpsgezichten kan bijdragen aan het behoud van de waarden.

Een en ander betekent dat ik, in tegenstelling tot Uw verzoek, geen aanleiding zie om mijn standpunt in deze, zoals neergelegd in mijn brief van 9 juli 1992, in heroverweging te nemen.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. Heerma