

Vergaderjaar 2003–2004

29 619

Wijziging van de Wet stedelijke vernieuwing (wijziging samenstelling budget, wijziging aanvraagprocedures, nadere regels met betrekking tot intergemeentelijke afstemming en enkele andere wijzigingen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 maart 2004 en het nader rapport d.d. 27 mei 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2003, no. 03.005292, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet stedelijke vernieuwing (wijziging samenstelling budget, wijziging aanvraagprocedures, nadere regels met betrekking tot intergemeentelijke afstemming en enkele andere wijzigingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt enkele wijzigingen aan te brengen in de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv), voordat in 2005 het nieuwe investeringstijdvak begint. De wijzigingen vloeien voort uit ervaringen die zijn opgedaan tijdens het eerste investeringstijdvak (2000–2004), en uit een aantal adviezen dat in die periode over de Wsv is uitgebracht.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de coördinerende rol van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK), alsmede over het voorgestelde knelpuntenbudget. De Raad is van oordeel dat in verband hiermee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2003, nr. 03.005292, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2004, no. W08.03.0530/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 advies rekening zal zijn gehouden.

1. De coördinerende rol van de Minister voor BVK

In artikel 1, eerste lid, wordt volgens het wetsvoorstel de Minister voor BVK aangewezen als «coördinerend minister». Het voorgestelde eerste lid van artikel 11 (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel) bepaalt dat, wanneer het gaat om zogenoemde rechtstreekse gemeenten – dat zijn de gemeenten die vallen onder het grote-stedenbeleid – een aanvraag tot verlening van investeringsbudget wordt ingediend bij de Minister voor BVK. Het voorgestelde artikel 13, eerste lid, (artikel I, onderdeel I) bevat een zelfde bepaling ten

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

aanzien van de aanvraag tot vaststelling van het budget. Aanvragen worden nu nog ingediend bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De wijziging is bedoeld om de coördinerende rol van de Minister voor BVK ten opzichte van deze gemeenten te versterken, gezien de verantwoordelijkheid die hij draagt voor het grote-stedenbeleid.¹ De Minister van VROM blijft evenwel bevoegd om op de aanvragen te beslissen, en de voorgestelde artikelen bepalen dan ook dat de Minister voor BVK de ontvangen aanvragen onverwijld doorzendt naar de Minister van VROM. De Raad merkt hierover het volgende op.

In het rapport van de Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie uit 1977 wordt een paragraaf gewijd aan de positie van de «coördinerend bewindsman».² Deze wordt omschreven als een minister die, krachtens een beslissing van de ministerraad of een afspraak tussen de betrokken ministers, onverminderd ieders verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsterrein, op een bepaald gebied zorg draagt voor een zo goed mogelijke interdepartementale beleidsvoorbereiding. In 1985 heeft het kabinet een beleidslijn vastgesteld met betrekking tot het gebruik van de aanduiding «coördinerend minister».³ Deze hield in dat de aanduiding in formele zin in het vervolg alleen zou worden gebruikt voor de ministers die zijn aangewezen als coördinerend minister van een onderraad of ministeriële commissie ingevolge het toenmalige artikel 17, tweede lid, (thans artikel 18, tweede lid) van het Reglement van Orde voor de ministerraad (RvOMR). In het rapport van de Externe commissie ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema) uit 1993 wordt voor het gebruik van de term «coördinerend minister» verwezen naar de beleidslijn van het kabinet uit 1985.⁴ In 1996 werd die beleidslijn nogmaals onderschreven in een notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken over de coördinerend bewindspersoon.⁵ De Minister voor BVK is, samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, op grond van artikel 18, tweede lid, RvOMR, aangewezen als coördinerend minister van de Raad voor Bestuur en Openbare Dienst (een onderraad van de ministerraad), waaronder ook het grotestedenbeleid valt. In zoverre kan hij dus inderdaad als coördinerend minister voor dat beleid worden aangemerkt. Een afzonderlijke wettelijke bepaling is daarvoor echter niet nodig, en levert daarnaast het gevaar op van doorkruising van de besluitvorming omtrent de aanwijzing van coördinerend ministers in de ministerraad. Wanneer daar het voornemen bestaat een andere minister aan te wijzen moet immers eerst de wet worden gewijzigd.

De Raad merkt hierbij op dat, in de zeldzame gevallen dat bij wettelijke regeling een coördinerend minister is aangewezen, aan die aanwijzing doorgaans inhoudelijke bevoegdheden zijn verbonden: hij krijgt de bevoegdheid om regels te stellen, er moet met hem worden overlegd, er wordt aan hem advies uitgebracht of gerapporteerd.⁶ Daarvan is in het onderhavig wetsvoorstel geen sprake; in de voorgestelde artikelen 11 en 13 gaat het uitsluitend om een brievenbusfunctie, die zelfs tot verwarring kan leiden bij de betrokken gemeentebesturen nu de Minister van VROM de beslissende autoriteit is en blijft.

De Raad wijst er voorts op dat artikel 4, tweede lid, van de Wsv al voorschrijft dat de Minister van VROM de hem onder de wet toegekende bevoegdheden uitoefent in overeenstemming met de ministers wie het mede aangaat. Over het al dan niet verlenen van investeringsbudget aan de gemeenten die vallen onder het grote-stedenbeleid moet op grond van deze bepaling al afstemming plaatsvinden met de Minister voor BVK. Het komt de Raad voor dat de expliciete aanwijzing van deze laatste als «coördinerend minister» en de hem in de voorgestelde artikelen 11 en 13 toebedeelde rol weinig toevoegen aan artikel 4, tweede lid, Wsv. Het post-verkeer tussen ministeries hoeft niet bij wet te worden geregeld. De Raad adviseert de aanwijzing van de Minister voor BVK als «coördinerend minister», alsmede de aanduiding van deze minister als postadres in de artikelen 11 en 13, achterwege te laten en het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

1. De aanbeveling van de Raad is gevolgd. De aanwijzing van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties als «coördinerend minister», alsmede de aanduiding van deze minister als postadres in de artikelen 11 en 13 zijn dan ook uit het voorstel geschrapt en de memorie van toelichting is daaraan aangepast. Daarbij past evenwel de kanttekening dat niet voorbijgegaan kan worden aan de mogelijkheid dat een rechtstreekse gemeente niet

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

² Kamerstukken II 1977/78, 14 649, nrs. 1–2, bladzijden 13–14.

³ Kamerstukken II 1984/85, 17 353, nr. 24, bladzijden 4–5. Deze beleidslijn werd opgesteld in het kader van het project Reorganisatie Rijksdienst, naar aanleiding van de motie-Wiebenga (Kamerstukken II 1983/84, 17 353, nr. 13).

⁴ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40 en 41, bladzijde 31.

⁵ Kamerstukken II 1996/97, 21 427, nr. 160.

⁶ Respectievelijk artikel 3 j° 2 Besluit regeling coördinatie civiele zeegaande vaartuigen, artikel 11, tweede lid, Besluit Korps Mobiele Colonne 1989, artikel 3 Instellingsbeschikking Interdepartementale Commissie voor Beleidscoördinatie ten behoeve van migranten uit Suriname en de Nederlandse Antillen en artikel 8 Instellingsbesluit Gemeenschappelijke Raadgevende Commissie.

alleen een aanvraag om investeringsbudget indient, maar tevens in aanmerking wil komen voor de andere uitkeringen van het Grotestedenbeleid. Omdat het Grotestedenbeleid zich richt op het verbeteren van de concurrentiepositie van de rechtstreekse gemeenten door middel van een samenhangende aanpak op fysiek, sociaal en economisch gebied en afstemming tussen de ingrepen op die gebieden is vereist, is het dienstig dat in die gevallen wordt uitgegaan van de indiening van één geïntegreerde aanvraag. De voorgestelde artikelen 7, 11 en 13 zijn, evenals de memorie van toelichting, met het oog daarop dienovereenkomstig aangepast.

2. Het voorgestelde knelpuntenbudget

Het voorgestelde artikel 19, eerste lid (artikel I, onderdeel M, van het wetsvoorstel), geeft de Minister van VROM de mogelijkheid om, bij het optreden van onvoorziene en niet aan een gemeente toe te rekenen stagnatie in de voortgang van de stedelijke vernieuwing, bij wijze van extra impuls subsidie te verstrekken volgens bij algemene maatregel van bestuur te geven regels. Deze subsidie wordt aangemerkt als «Knelpuntenbudget».¹

a. Het is niet duidelijk of met de zinsnede «bij wijze van extra impuls» in artikel 19 een beperking is beoogd. Het is, met name gelet op het woord «extra», denkbaar dat een subsidie op basis van artikel 19 alleen kan worden toegekend wanneer stagnatie optreedt bij de uitvoering van activiteiten waarvoor investeringsbudget is verstrekt. Dat spreekt echter niet vanzelf; er kunnen immers ook activiteiten gericht op stedelijke vernieuwing worden ondernomen buiten het ontwikkelingsprogramma om.² Dergelijke activiteiten, die dus niet noodzakelijkerwijs (mede) uit het investeringsbudget worden bekostigd, kunnen ook stagneren. De Raad adviseert artikel 19, eerste lid, op dit punt te verduidelijken.

b. Voorzover aan de zinsnede «bij wijze van extra impuls» niet de hierboven onder a bedoelde zelfstandige betekenis moet worden toegekend, komt het de Raad voor dat de maatregelen waarvoor het voorgestelde artikel 19 bedoeld is ook kunnen worden gebaseerd op artikel 20, eerste lid, Wsv. Dit artikel bepaalt dat de minister bij wijze van uitzonderlijke en tijdelijke stimulans subsidie kan verstrekken voor activiteiten op het gebied van stedelijke vernieuwing. Weliswaar komt de clause dat het slechts kan gaan om een «uitzonderlijke en tijdelijke stimulans» niet voor in het voorgestelde artikel 19, maar een subsidie voor het oplossen van onvoorziene stagnatie heeft, naar de Raad meent, naar haar aard een uitzonderlijk en tijdelijk karakter, zodat hieruit geen wezenlijke beperking voortvloeit. De memorie van toelichting besteedt geen aandacht aan de verhouding tussen de twee artikelen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting te verduidelijken waarom het voorgestelde artikel 19 naast het bestaande artikel 20 nodig wordt geacht, en het voorstel van wet zo nodig aan te passen.

2. Aan de zinsnede «bij wijze van extra impuls» in het voorgestelde artikel 19 kan geen zelfstandige betekenis worden toegekend. Een subsidie ten laste van het knelpuntenbudget behoeft niet noodzakelijkerwijs betrekking te hebben op stagnatie in de voortgang van een in het ontwikkelingsprogramma opgenomen activiteit, of van een activiteit als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Wet stedelijke vernieuwing. Met genoemde zinsnede is derhalve geen beperking beoogd. De conclusie van de Raad dat met de voorgestelde formulering van artikel 19 een zodanige interpretatie wel mogelijk is, wordt onderschreven. Het advies van de Raad om, indien aan bedoelde zinsnede geen zelfstandige betekenis kan worden toegekend, de maatregelen waarvoor het voorgestelde artikel 19 is bedoeld niet te baseren op dat artikel, maar op artikel 20, eerste lid, is gevolgd. Artikel 19 behoeft derhalve geen wijziging, al zal de thans op dit artikel gebaseerde algemene maatregel van bestuur voor het tweede investeringstijdvak wel worden ingetrokken. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

3. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Alle redactionele kanttekeningen zijn gevolgd.

¹ Artikel I, onderdeel L.

² Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, en artikel 2, laatste volzin, Wsv.

4. Behalve aanpassingen als gevolg van het advies van de Raad van State zijn in het voorstel van wet en de memorie van toelichting nog enkele aanpassingen van redactionele aard 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 Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 maart 2004,
no.W08.03.0530/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 6, derde lid, onderdeel b, «de onder a bedoelde» vervangen door: deze.
- In hetzelfde lid, onderdeel c, «intergemeentelijke afstemming» vervangen door: onderlinge afstemming.
- Van de adviezen en overige stukken bedoeld in hoofdstuk 1, eerste en laatste tekstblok, van de memorie van toelichting, de vindplaatsen vermelden.