

Vergaderjaar 1993-1994

23 487

Uitbreiding en wijziging van wettelijke regelingen inzake externe advisering op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Versobering en harmonisatie externe adviesorganen VROM)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 september 1993.

's-Gravenhage, 5 november 1993

Bij Kabinetsmissive van 5 april 1993, no. 93.002844, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende uitbreiding en wijziging van wettelijke regelingen inzake externe advisering op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Versobering en harmonisatie externe adviesorganen VROM).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 april 1993, nr. 93.002844, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij toe doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 september 1993, nr. W08.93.0195, 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. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad merk ik het volgende op.

1. Het wetsvoorstel strekt onder meer tot afschaffing van de wettelijke verplichtingen tot het vragen van advies aan de adviesorganen op het werkkterrein van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ter zake van voorstellen tot wet- en regelgeving en algemene beleidsvoornemens. In de toelichting bij het voorstel wordt terecht verwezen naar het op 17 februari 1993 verschenen rapport «Raad op Maat» van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 29 en 30).

1. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting ingegaan op het rapport Raad op maat alsmede op de betekenis voor het onderhavige wetsvoorstel van dit rapport en de daarover tussen de Tweede Kamer en de regering gevoerde discussie. De daarmee verband houdende wijzigingen ten opzichte van het aan de Raad voorgelegde voorstel betreffen allereerst een verduidelijking in de memorie van toelichting van de verschillende in het wetsvoorstel te onderscheiden adviesorganen, te weten (drie) grote strategische raden, (drie) technisch georiënteerde

Uit de toelichting komt naar voren dat bezien is in hoeverre het wenselijk zou kunnen zijn de aan de voorbereiding van het wetsvoorstel verbonden werkzaamheden op te schorten in afwachting van de politieke besluitvorming en het ontstaan van zicht op en informatie over eventuele benodigde aanpassingen. De regering verwacht evenwel dat het voorstel in overeenstemming zal blijken te zijn met de omtrent het rapport nog in gang zijnde gemeenschappelijke meningsvorming met de Tweede Kamer.

In de Tweede Kamer heeft inmiddels op 17 juni jl. een gedachtenwisseling met de regering plaatsgevonden (Handelingen II 1992/93, nr. 32). Bij de Raad van State is de vraag gerezen of deze discussie tussen Staten-Generaal en regering wellicht aanleiding geeft tot wijziging van het voorstel. In de toelichting ware hierop in te gaan.

De Raad voegt hieraan toe dat hij ervan uitgaat dat, indien wezenlijke wijzigingen worden aangebracht, het voorstel opnieuw bij het college ahangig zal worden gemaakt.

2. In de memorie van toelichting (paragraaf 2.1) komt tot uitdrukking dat adviescommissies met een nadrukkelijk toetsende functie in het kader van dit wetsvoorstel buiten beschouwing worden gelaten.

Het verdient aanbeveling in de toelichting deze keuze te motiveren.

3. In de toelichting (paragrafen 3.2 en 3.4) komt naar voren dat de onderwerpen waarover in de toekomst advies zal worden gevraagd de hoofdlijnen van beleid en de lange(re) termijn zullen moeten betreffen. Het aspect van de lange(re) termijn komt in de verschillende voorgestelde voorschriften – bijvoorbeeld artikel 2a, eerste lid, van de Waterleidingwet – niet tot uitdrukking. Het verdient aanbeveling dit artikelonderdeel alsmede gelijke voorschriften in het voorstel, bijvoorbeeld artikel 55, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) aan te passen.

of specialistische commissies en een eigensoortig adviesorgaan, de Waddenadviesraad (welk orgaan werkzaam is ten behoeve van drie niveaus van het binnenlands bestuur op een territoriaal afgebakend adviesterrein). Daarbij is een verduidelijking van de regeling van de positie van de (volgens het voorstel thans zogeheten) Commissie drinkwatervoorziening aangebracht.

Voorts is de adviesfunctie voor de drie in het wetsvoorstel betrokken strategische raden en de Waddenadviesraad aangepast op het punt van de rechtstreekse advisering op verzoek aan de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal overeenkomstig aanbeveling 14 van Raad op maat. Voor de drie in het wetsvoorstel betrokken adviescommissies is niet langer in een op de Staten-Generaal gerichte functie voorzien. Tenslotte is bij de regeling van het werkprogramma voor de drie strategische adviesraden en de Waddenadviesraad voorzien in regeling van de aanbieding van het door het adviesorgaan vastgestelde werkprogramma aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Daarbij is aanbeveling 7 van Raad op maat richtsnoer geweest. Nu het hier geen wezenlijke wijzigingen te opzichte van het aan de Raad voorgelegde voorstel betreft, behoeft het voorstel niet opnieuw bij de Raad ahangig te worden gemaakt.

2. De aanbeveling van de Raad is gevolgd. Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting is aangepast.

3. Het advies van de Raad is niet gevolgd. De toespitsing van de adviesfunctie op de hoofdlijnen van het beleid brengt reeds met zich dat de aspecten van de lange(re) termijn van het beleid – in de betekenis van aspecten betreffende een fundamentele keuze of strategie van het beleid – in beschouwing worden genomen. Bedoeld aspect behoeft in de voorschriften dan ook niet te worden genoemd naast de hoofdlijnen van het beleid. De opmerking van de Raad heeft wel geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting op dit punt.

4. Ingevolge het voorgestelde artikel 2e, eerste lid, eerste volzin, van de Waterleidingwet wordt de voorzitter van de Raad voor de drinkwatervoorziening bij koninklijk besluit benoemd. Op grond van het tweede lid, eerste volzin, van dit artikel benoemt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de andere leden van die raad. Als reden voor laatstbedoelde benoemingswijze wordt versobering aangevoerd (slot van paragraaf 2.2 van de toelichting).

De na te streven onafhankelijkheid van het adviesorgaan brengt, naar het de Raad voorkomt, evenwel met zich dat benoeming bij koninklijk besluit de voorkeur verdient. Overigens wijst het college op punt 6, onder b, van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissies (vastgesteld bij besluit van de Minister-President in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van 11 maart 1987) waarin wordt voorgeschreven dat de voorzitter (of de plaatsvervangend voorzitter) door dezelfde instantie wordt benoemd als de (overige) gewone leden.

Artikel 2e, voornoemd, ware aan te passen alsmede soortgelijke voorschriften in het voorstel, waaronder bijvoorbeeld artikel 55d WRO.

5. Het is de Raad opgevallen dat in het voorgestelde artikel 2e van de Waterleidingwet niet regelt wanneer een lid van de Raad voor de drinkwatervoorziening dat een tussentijdse opengevallen plaats heeft ingenomen en als zodanig is benoemd, dient af te treden. Een dergelijke voorziening is gebruikelijk. Artikel 2e, voornoemd, alsmede soortgelijke voorschriften in het voorstel welke zien op andere advieslichamen waren aan te vullen.

4. De opvatting van de Raad dat de na te streven onafhankelijkheid van een adviesorgaan met zich brengt dat benoeming van de leden van dat orgaan bij koninklijk besluit de voorkeur verdient boven benoeming door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, wordt door mij niet gedeeld. Niet valt in te zien hoe de benoeming van de leden van een adviesorgaan door een minister af zou kunnen doen aan de onafhankelijkheid van dat adviesorgaan ten opzichte van die minister. Ik merk daarbij nog op dat de verantwoordelijkheid voor de benoeming – en daarmee voor de na te streven onafhankelijkheid – ook ingeval van een benoeming bij koninklijk besluit bij een minister ligt, namelijk bij de minister op wiens voordracht het besluit is genomen.

De Raad merkt terecht op dat volgens de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissies de voorzitter (of de plaatsvervangend voorzitter) door dezelfde instantie wordt benoemd als de (overige) gewone leden. Nu met betrekking tot de benoeming van de (plaatsvervangende) leden de voorkeur is gegeven aan benoeming door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn de oorspronkelijke voorgestelde benoemingen van de voorzitters bij koninklijk besluit vervangen door benoemingen bij ministerieel besluit.

5. Het advies van de Raad om het voorstel aan te vullen zoals door hem aangeduid, is niet gevolgd. Ik acht het niet gewenst wanneer leden die zijn benoemd op een tussentijdse opengevallen plaats, eerder zouden moeten aftreden dan na verloop van een termijn van vier jaren. Als gevolg daarvan zouden de benoemingstermijnen voor alle leden van een raad of een commissie immers op hetzelfde tijdstip aflopen. De stabiliteit in de samenstelling en de continuïteit van de werkzaamheden van de onderhavige (op basis van deskundigheid samengestelde) raden en commissies komen dan echter in gevaar. Ik mag in dit verband ook wijzen op de in het wetsvoorstel in artikel XIV vervatte voorziening die er eveneens toe strekt te voorkomen dat de benoemingstermijnen voor alle leden van een raad of een commissie in nieuwe opzet op hetzelfde tijdstip aflopen. Bovendien

6. Ingevolge het voorgestelde artikel 2g van de Waterleidingwet wordt de rechtspositie van de voorzitter en van de andere leden van de Raad voor de drinkwatervoorziening – voor zover nodig nader geregeld bij ministeriële regeling. In aanmerking nemend ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving betwijfelt de Raad of regelgeving van deze materie op het voorgestane niveau juist is. Niet kan immers worden gesteld dat het hier gaat om bijvoorbeeld voorschriften van administratieve aard; een algemene maatregel van bestuur ligt dan ook meer voor de hand. Overigens ware opnieuw te overwegen of dit voorschrift noodzakelijk is, nu de toelichting doet uitkomen dat het in het algemeen niet nodig zal zijn om een regeling als hier bedoeld op te stellen.

Artikel 2g, alsmede overeenkomstige voorschriften in het voorstel, waren opnieuw te bezien.

7. In zijn advies van 27 januari 1993 (bladzijden 9–11) heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) uitdrukkelijk gepleit voor het benoemen van personen tot lid van die raad die deskundig zijn op een bepaald gebied en binnen een bepaalde kring een groot gezag hebben. Daarbij wordt erkend dat een duidelijk onderscheid niet valt te maken. Essentieel blijft naar de mening van dat adviescollege – zo leest de Raad althans het advies – de aanwezigheid van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Het voorgestelde artikel 55c WRO gaat uit van benoeming van de leden op grond van hun deskundigheid op het werkkterrein van de RARO. Blijkens de toelichting (paragraaf 3.3, onder a) zullen bij de voorbereiding van de benoemingen door de voorzitter van de raad personen, organisaties en instellingen worden gehoord.

merk ik op dat een regeling waarbij plaatsen aangezochte leden niet voor een periode van vier jaren worden benoemd, voor de betrokkenen leidt tot willekeurige zittingstermijnen zonder dat daarvoor aanleiding bestaat. In de omvang van de werkzaamheden ter voorbereiding van de benoemingen acht ik evenmin een argument voor een regeling als door de Raad geadviseerd aanwezig.

6. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad heb ik opnieuw bezien of er een noodzaak is om met betrekking tot de rechtspositie van de (plaatsvervangende) voorzitter en de andere leden van de in het wetsvoorstel betrokken raden en commissies nadere voorschriften te kunnen stellen in een publiekrechtelijke regeling. Ik ben daarbij tot de slotsom gekomen dat nu het, zoals in de aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting werd aangegeven, in het algemeen niet nodig zal zijn om de rechtspositie nader te regelen, kan worden afgezien van voorschriften ter zake. De in het oorspronkelijke voorstel neergelegde grondslagen voor een ministeriële regeling zijn geschrapt.

7. Overeenkomstig het advies van de raad is de memorie van toelichting aangevuld met een uiteenzetting op het punt van de onafhankelijke positie van de in het wetsvoorstel betrokken adviesorganen en de samenstelling van deze organen.

De Raad wijst voorts op de aangenomen motie van het lid van de Tweede Kamer Van Heemst c.s. (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 46) van 17 juni 1993. Hierin wordt de wens uitgesproken dat vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties een bijdrage kunnen leveren aan de werkzaamheden van de adviesorganen op voorwaarde dat een onafhankelijke inbreng is gewaarborgd en hun aantal beperkt is. In het licht hiervan heeft het college in de toelichting met betrekking tot deze organen, waaronder de RARO, een meer diepgaande beschouwing gemist over hun samenstelling en mate van onafhankelijkheid; voor dit laatste aspect is met name de positie van hun secretariaten, de mogelijkheid ongevraagd advies uit te kunnen brengen alsmede de bevoegdheid zelfstandig (sub)commissies in het leven te roepen, niet zonder gewicht. In de toelichting ware hieraan nadere aandacht te besteden. Voorts ware in te gaan op de vraag waarom voor de Raad voor het milieubeheer (artikel 2.5), de Raad voor de drinkwatervoorziening (artikel 2d, derde lid, van de Waterleidingwet), de Waddenadviesraad (artikel 57c, tweede lid, WRO) gekozen wordt voor een gemengde samenstelling en voor onder meer de RARO niet.

8. Anders dan het recente artikel 56a WRO (Wet van 3 september 1990, Stb. 473), bevat het voorgestelde artikel 57 van die wet niet een nadere aanduiding van Waddengebied. Het voorstel ware aan te vullen.

9. Artikel VII, onderdeel a, onder 1, dat strekt tot onder meer het vervallen van artikel 76, eerste lid, van de Kernenergiewet wekt in het licht van de doelstelling van het voorstel bevreemding, nu dit artikel-onderdeel uitsluitend een regeling bevat met betrekking tot de bevoegdheid van voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur. Hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking tot de artikelen IX, onder 1, en X, onder 1. Het voorstel ware op deze onderdelen opnieuw te overwegen.

8. Het advies van de Raad is gevolgd. Het voorstel is aangevuld met de nadere aanduiding van Waddengebied.

9. De opmerking van de Raad berust naar mijn mening op een misverstand. Anders dan de Raad stelt, bevatten de door hem genoemde artikelonderdelen thans niet uitsluitend een regeling met betrekking tot de bevoegdheid van voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur, maar tevens de verplichting om de Raad voor het milieubeheer (en in de gevallen, bedoeld in artikel 76, eerste lid, van de kernenergiewet, tevens de Arboraad) voorafgaand aan een voordracht in de gelegenheid te stellen advies uit te brengen. De desbetreffende verplichtingen tot het vragen van advies maken deel uit van de Kernenergiewet, de Wet geluidshinder en de Wet inzake de luchtverontreiniging sinds de inwerking-

trekking van de wet van 2 juli 1992, Stb. 415, tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur). In het bijzonder mag ik wijzen op artikel IV, onderdeel E, artikel VI, onderdeel P, en artikel VII, onderdeel E, van die wet.

10. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De door de Raad geplaatste redactionele kanttekening heeft mij aanleiding gegeven de in de considerans gebruikte term «adviesstructuren» te vervangen door: adviesstructuur. Deze term heeft naar mijn mening de voorkeur boven het door de Raad voorgestelde «adviesorganen», omdat de nagestreefde versobering niet alleen de adviesorganen als zodanig betreft, maar tevens de structuur – als groter geheel – waarbinnen zij functioneren en (op onderdelen) samenwerken.

Tenslotte is de tekst van het voorstel van wet en de memorie van toelichting waar nodig geactualiseerd en in redactioneel opzicht verbeterd.

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.

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 Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies no.
W08.93 0195 van de Raad van
State van 22 september 1993.**

– In de considerans ware «adviesstructuren» te vervangen door: adviesorganen.