

Vergaderjaar 1993-1994

23 770

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer (onafhankelijkheid adviseurs inzake beroepen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 december 1993 en het nader rapport d.d. 8 juni 1994, 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 25 juni 1993, no. 93 005372, 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 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer (onafhankelijkheid adviseurs inzake beroepen).

Blijkens de medeling van de Directeur van Uw Kabinet van 25 juni 1993, nr. 93.005372, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 december 1993, nr. W08.93.0395, 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.

1. De keuze, die door de indiener is gemaakt uit de drie door hem in de memorie van toelichting aangeduide mogelijkheden om de onafhankelijkheid van de adviseurs inzake beroepen te bewerkstelligen, acht de Raad van State aanvaardbaar. De stichtingsvorm kan zeker aan het gestelde doel beantwoorden. Slechts heeft het de Raad bevreemd dat de bepalingen over de oprichting van de stichting volgens het wetsvoorstel worden opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en in de Wet milieubeheer (WMB). De verlening van de op grond van artikel 29 van de Comptabiliteitswet 1976 vereiste machtiging behoeft geen blijvende plaats in de WRO en de WMB. Naar 's Raads oordeel verdient het de voorkeur dat in de WRO en de WMB alleen maar wordt geconstateerd dat er een stichting is, die tot doel heeft de vervulling van de taken bedoeld in artikel 57b WRO onderscheidenlijk artikel 20.23 WMB, eventueel onder vermelding van de naam van de stichting zomede van de waarborgen voor de onafhankelijkheid. De oprichting zelf van de stichting kan dan worden geregeld in de wet die thans aan de orde is. Dusdoende kan tevens duidelijk worden of één stichting zal worden opgericht dan wel twee, over welk aspect de memorie van toelichting geen duidelijkheid verschaft. Gemakshalve veronderstelt de Raad in het navolgende dat één stichting bedoeld is.

In de memorie van toelichting ware aan deze aspecten aandacht te schenken. Zo nodig ware de wettekst aan te passen.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. De wettelijke machtiging voor het oprichten van een stichting behoeft geen blijvende plaats in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer, zoals de Raad stelt. Het is op zich mogelijk de suggestie van de Raad te volgen en deze machtiging in een aparte machtigingswet op te nemen.

Er is destijds echter voor gekozen om in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer zichtbaar te maken dat een stichting wordt opgericht voor de advisering inzake beroepen op grond van die wetten. Zie daarover ook de laatste alinea van § 5 van de memorie van toelichting.

Aangezien de Comptabiliteitswet slechts vereist dat een machtiging bij wet wordt verleend, is het niet nodig in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer te constateren dat er een stichting is. Bovendien is hierbij van belang dat de oprichting van de stichting bij notariële akte geschiedt en pas kan plaatsvinden nadat machtiging bij wet is verleend.

De veronderstelling van de Raad dat één stichting bedoeld is, is juist. In de memorie van toelichting is hierop ingegaan.

2. De Raad adviseert om in de WRO en de WMB niet alleen tot uitdrukking te laten komen dat de stichting onafhankelijk is in de eerder bedoelde zin, maar tevens te bepalen dat de bestuurders en de medewerkers van de stichting geen onverenigbare betrekkingen en functies zullen vervullen, gelijk zulks voor de huidige adviseurs is voorgeschreven in artikel IV voor de overgangperiode.

2. In het wetsvoorstel is voorzien in een bepaling inhoudende dat de bestuurders en medewerkers van de stichting geen onverenigbare betrekkingen en functies zullen vervullen.

3. Gelet op de omstandigheid dat binnen afzienbare tijd in meer gevallen dan alleen op grond van artikel 29, zesde lid, WRO de Afdeling bestuursrecht-spraak een uiterste termijn van afdoening in acht zal moeten nemen, beveelt de Raad aan om voor te schrijven dat de stichting het deskundigenbericht binnen een door de Afdeling bepaald tijdvak uitbrengt.

3. Artikel 8:47, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht voorziet in het stellen van een termijn door de rechtbank binnen welke de deskundige aan haar een schriftelijk verslag van het onderzoek uitbrengt. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die bij milieugeschillen en in een belangrijk aantal ruimtelijke ordeningsgeschillen optreedt als eerste en enige beroepsinstantie (artikel 36 Wet op de Raad van State). Aangezien de Algemene wet bestuursrecht dus reeds voorziet in het stellen van een termijn ter zake is het niet nodig in dit wetsvoorstel een dergelijke bevoegdheid op te nemen.

4. Het is de Raad onduidelijk gebleven wie verantwoordelijkheid heeft of hebben voor de uitgebrachte deskundigenberichten. Als het bestuur de verantwoordelijkheid zal dragen, is het onontkoombaar dat het bestuur zich omstandig in de zaak verdiept en zal er mogelijk vergaand overleg in de bestuurskring moeten plaatsvinden voor en aleer een meerderheid voor het advies gewonnen is. Zulks kost tijd, die waarschijnlijk, gelet op hetgeen in punt 3 hiervoor werd gezegd, niet aan de stichting kan worden gelaten.

De Raad acht het van gewicht dat aan dit aspect aandacht wordt gewijd in de memorie van toelichting.

In dat verband acht de Raad het ook juist om de wijze van samenstelling van het bestuur niet geheel en al op het niveau van de statuten te laten regelen, maar reeds in de wet zelf de onafhankelijke positie van de bestuurders te verzekeren.

4. Beoogd wordt dat het bestuur van de stichting zal worden gevormd door een directie die onder toezicht staat van een raad van toezicht. Het ligt voor de hand dat de directie de eindverantwoordelijkheid zal dragen voor door de stichting uitgebrachte deskundigenberichten. Het onderzoeken van zaken, alsmede het opstellen en uitsturen van deskundigenberichten zal vooral een taak zijn waarmee de medewerkers en de directeur van de stichting zullen zijn belast; de raad van toezicht houdt zich met deze feitelijke uitvoeringswerkzaamheden niet bezig. Verwacht wordt niet dat de advisering op deze wijze meer tijd zal vergen dan thans het geval is. In de memorie van toelichting wordt op de bestuursstructuur nader ingegaan.

De onafhankelijke positie van de stichting en haar organen komt in het wetsvoorstel op diverse manieren tot uiting. Ik doel daarmee allereerst op de bepaling dat de statuten van de stichting dienen te waarborgen dat de stichting haar werkzaamheden onpartijdig en onafhankelijk verricht. Voorts is, naar aanleiding van de opmerking van de Raad, een bepaling opgenomen dat personen die deel uitmaken van organen van de stichting geen betrekkingen en functies mogen vervullen die ongewenst zijn gelet op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de stichting.

5. De Raad geeft in overweging in het wetsvoorstel een met artikel 69, eerste lid, WRO vergelijkbare bepaling op te nemen die de functionarissen van de stichting toegang verschaft tot de terreinen waar hun aanwezigheid noodzakelijk is in verband met de uitvoering van hun taak of anders in de memorie van toelichting uiteen te zetten dat zodanige regeling kan worden gemist.

5. Bevoegdheden tot het betreden van plaatsen zijn met name verleend, waar sprake is van uitoefening van functies in het kader van het bestuurlijk toezicht dan wel de opsporing. Daarbij dient het belang van het betreden te worden afgewogen tegen de inbreuk op de rechten (eigendom, privacy) die met de uitoefening van de betredingsbevoegdheid gepaard gaat.

In casu gaat het om een andersoortige taak, nl. het uitoefenen van een adviestaak. Voor uitoefening van een dergelijke taak is het verlenen van een bevoegdheid tot het betreden van plaatsen tegen de wil van rechthebbende doorgaans niet nodig. De praktijk van de huidige adviseurs geeft geen aanleiding tot het creëren van een bevoegdheid ter zake.

Indien aan de adviseur de toegang tot een terrein zou worden geweigerd, kan daarvan blijk worden gegeven in het deskundigenbericht. Vervolgens kan de rechter, indien nodig, een onderzoek ter plaatse instellen.

6. De voorgestelde artikelen 57a, tweede en derde lid, WRO en 20.22, tweede en derde lid, WMB zijn, zoals de memorie van toelichting meedeelt, ontleend aan de regeling voor spoedeisende gevallen in artikel 29 van de Comptabiliteitswet. Indien met de in artikel 29 eerste lid, eerste volzin, van laatstgenoemde wet aangegeven weg niet kan worden volstaan, ware dat naar het oordeel van de Raad toe te lichten.

6. In het oorspronkelijke ontwerp was in de procedure voor het oprichten van een stichting voorzien in een voorafgaande kennisgeving aan de Staten-Generaal van het voornemen tot oprichting onder overlegging van de concept-statuten. Dit teneinde de parlementaire betrokkenheid te waarborgen bij het oprichten van de stichting. Aangezien echter de concept-statuten reeds ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal zullen worden voorgelegd, is aan bedoelde procedure geen behoefte meer. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast.

7. In het voorgestelde artikel 57c WRO wordt bepaald dat de minister bevoegd is subsidie te verstrekken. Een soortgelijk voorschrift ontbreekt met betrekking tot de stichting die volgens het voorstel zal adviseren nopens de milieuwetten.

In verband hiermede beveelt de Raad aan om een dergelijk voorschrift ook op te nemen in artikel II als aanvulling op de artikelen 15.12 en volgende WMB.

De Raad is voorts de mening toegedaan dat het de voorkeur verdient om in beide artikelen voor te schrijven dat de minister een zodanige subsidie verleent als nodig is voor een goede en tijdige taakvervulling door de stichting.

7. De grondslag voor het verstrekken van subsidie ter zake van het uitbrengen van deskundigenberichten met betrekking tot beroepen op grond van milieuwetten is gelegen in artikel 15.12 van de Wet milieubeheer. Het is daarom niet nodig in dit wetsvoorstel een bevoegdheid tot subsidieverlening ter zake op te nemen.

Om onderstaande redenen is echter, naar aanleiding van de opmerking van de Raad, de enkele bevoegdheid tot subsidiëring vervangen door een subsidieverplichting, zij het binnen zekere grenzen.

Voorschrijven dat de Minister een zodanige subsidie verleent als nodig is voor een goede en tijdige taakvervulling door de stichting, hetgeen de Raad voorstelt, zou een open-eindefinanciering inhouden. Dit past niet in het beleid

van deze tijd waarin financieringsregelingen op een andere leest geschoeid worden en aan beperkingen onderhevig zijn.

Echter, in het besef dat de stichting afhankelijk zal zijn van subsidie van het Rijk, zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen die erin voorzien dat de Minister aan de stichting voor de uitoefening van haar taak in redelijkheid subsidie moet verstrekken. Daarbij zal het budgetrecht van de Tweede Kamer beperkingen kunnen stellen aan de hoogte van het subsidiebedrag.

8. Een onderdeel van de memorie van toelichting dat verduidelijking behoeft, is de toelichting bij artikel II. Daar betoogt de minister dat door de zinsnede «waarvoor Onze minister verantwoordelijk is» in artikel 20.23 wordt aangegeven dat het deskundigenbericht geen betrekking kan hebben op aspecten van milieubeheer die onder andere ministeries ressorteren. Het daarbij genoemde voorbeeld van de Natuurbeschermingswet, waarvoor immers de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verantwoordelijk is, sluit daar in elk geval niet op aan.

Voor de advisering inzake de ruimtelijke ordening, aldus vervolgt de memorie van toelichting, is een dergelijke passage niet nodig, aangezien dit uitsluitend het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer regardeert. De Raad wijst er evenwel op dat artikel 57b, eerste lid, van het wetsvoorstel ruimer is geformuleerd dan evengenoemd onderdeel van de memorie van toelichting suggereert.

Immers, onderwerpen die samenhangen met de ruimtelijke ordening kunnen onder meer ook worden gevonden in de Tracéwet en de Luchtvaartwet, waarvoor niet (uitsluitend) de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verantwoordelijk is. In dergelijke gevallen kan evenzeer behoefte bestaan advies te vragen.

De Raad beveelt aan om wettekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

8. In het licht van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting verduidelijkt.

9. Wanneer het gaat om het vaststellen van een schadevergoeding, bijvoorbeeld in verband met artikel 49 WRO, zal vaak de waarde van een onroerende zaak getaxeerd moeten worden. Gaat het om objecten van enig gewicht, dan is het in de in dit opzicht vergelijkbare onteigeningszaken regel dat drie personen worden benoemd ter advisering aan de rechtbank. De wet sluit benoeming van natuurlijke personen niet uit; het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. In de memorie van toelichting ware echter wel aan te geven dat aan de stichting verbonden deskundigen ook in persoon door de rechter kunnen worden benoemd, eventueel in combinatie met andere deskundigen. Indien de rechtbanken hun diensten kunnen benutten in combinatie met die van de deskundigen die zij plegen te benoemen in soortgelijke zaken zal dit een mogelijke aarzeling kunnen wegnemen om op de stichting een beroep te doen.

9. Op zich is niet uitgesloten dat aan de stichting verbonden deskundigen ook in persoon door de rechter kunnen worden benoemd om als deskundige op te treden. Echter, hierbij moet in het oog worden gehouden dat daarbij geen sprake mag zijn van onverenigbaarheid met de functie die zij voor de stichting vervullen. Indien de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de stichting of het vertrouwen daarin in gevaar wordt gebracht, dienen medewerkers van de stichting niet als deskundige in persoon door de rechter te worden benoemd. In de memorie van toelichting is hierop ingegaan.

10. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

10. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

11. Voorts zijn de navolgende wijzigingen aangebracht.

a. De beoogde taak van de stichting in het kader van onteigeningen is vervallen. Deze taak zal binnen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden voortgezet. De reden hiervoor is dat, hoewel de werkzaamheden in het kader van de onteigeningswet gelijkenis

vertonen met de werkzaamheden betreffende het uitbrengen van deskundigenberichten, er een wezenlijk verschil is tussen beide taken: deskundigenberichten dienen in onafhankelijkheid te worden uitgebracht aan de rechter; het horen en het adviseren in het kader van de onteigeningswet geschiedt ten behoeve van de Kroon. Dit belangrijke verschil in de taakuitoefening heeft geleid tot de beslissing dat de taken in het kader van de onteigeningswet door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dienen te worden gecontinueerd. De Taak van de stichting blijft daarmee beperkt tot het uitbrengen van deskundigenberichten aan de rechter.

b. De nummering van de artikelen die in de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden ingevoegd, is gewijzigd in verband met de in het wetsvoorstel Versobering en harmonisatie externe adviesorganen VROM (kamerstukken 23 487) voorziene wijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De nummering van de artikelen die in de Wet milieubeheer worden ingevoegd, is afgestemd op de laatste wijziging van deze wet.

c. In verband met bekostiging van de stichting door het Rijk is artikel 8:36, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing verklaard.

d. Voorts is de memorie van toelichting geactualiseerd in verband met de totstandgekomen definitieve voorziening voor administratief beroep en de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook zijn nog enige redactionele verbeteringen in wetsvoorstel en memorie van toelichting 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,
W. Scholten*

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,
J. G. M. Alders

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W08.93.0395 van de Raad van State van 9 december 1993.

- In Artikel III ware «de Adviseur inzake beroepen ruimtelijke ordening» te vervangen door: de Adviseur ten behoeve van de Raad van State.
- Het slotformulier ware in overeenstemming te brengen met aanwijzing 193 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.