

Vergaderjaar 1994-1995

23 770

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 6 oktober 1994

De vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

I. ALGEMEEN

1. Strekking van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie nemen kennis van het wetsvoorstel inzake wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer, die de onafhankelijkheid van de adviseurs inzake beroepen regelt.

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van het onderhavige wetsvoorstel. Met het via een wettelijke regeling waarborgen van de onafhankelijkheid ten opzichte van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de adviestaak ten behoeve van de administratieve rechter stemmen zij in. Wel roept de vorm waarin één en ander is gegoten de nodige vragen op.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de doelstelling om de betreffende adviesfuncties te verzelfstandigen, waarbij de onafhankelijke positie wordt benadrukt.

De leden van de D66-fractie nemen kennis van het wetsvoorstel, de memorie van toelichting, alsmede het advies en het nader rapport van de Raad van State met betrekking tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet Ruimtelijke Ordening betreffende de onafhankelijkheid van adviseurs inzake beroepen. Het wetsvoorstel doet naar de mening van de leden van de D66-fractie recht enerzijds aan de behoefte aan het verzelfstandigen van de adviesfunctie aan de rechter. Anderzijds aan de verantwoordelijkheid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor een goede en consistente rechtsgang op die terreinen waarvoor de verantwoordelijkheid voor de, omvangrijke en veelal complexe, regelgeving bij de minister in kwestie berust. De leden van de D66-fractie kunnen zich in deze gedachte vinden. Toch hebben

¹ Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Wolters (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), voorzitter, Versnel-Schmitz (D66), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (AOV), Poppe (SP), Gabor (CDA), Jorritsma-van Oosten (D66), Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. Vos (GroenLinks), Dijkzma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD).
Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), Boers-Wijnberg (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Van de Camp (CDA), Fermina (D66), Oudkerk (PvdA), Van Zijl (PvdA), Hoogervorst (VVD), Hendriks (AOV), vacature, Bijleveld-Schouten (CDA), Van 't Riet (D66), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Vreeman (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD).

deze leden nog een aantal vragen en opmerkingen en wensen zij op een aantal punten nadere uitleg.

De leden van de SGP-fractie hebben met enige reserve kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting.

De leden van de GPV-fractie hebben weinig bezwaren tegen de strekking van het wetsvoorstel, maar wensen wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij de vormgeving en wetstechnische uitwerking.

2. Bestaande situatie en historie

De leden van de PvdA-fractie zijn zich bewust van het feit dat de onafhankelijkheid van de adviseurs natuurlijk altijd heeft bestaan, maar zijn er verheugd over dat deze onafhankelijkheid nu ook beter gewaarborgd wordt door de oprichting van een stichting, al was de Adviseur Beroepen Milieubeheer al eerder zelfstandig.

Het valt deze leden op dat er nogal een verschil bestaat tussen het aantal mensjaren en het aantal adviezen dat door de respectieve adviseurs wordt uitgebracht (30 mensjaren voor 400 adviezen van BARST, en 25 mensjaren voor 950 adviezen van ABM). Is hier een verklaring voor te geven?

3. Varianten van regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen of bezien is of enige vorm van overlappende werkzaamheden optreedt en of het oprichten van één stichting ook gepaard zal gaan met personele inkrimping, bijvoorbeeld in de ondersteuning?

De leden van de CDA-fractie vragen of een zelfstandig bestuursorgaan overwogen is in plaats van een stichting? Vervolgens vragen zij nader toe te lichten waarom is afgezien van regeling van de onafhankelijkheid van adviseurs inzake beroepen via de Algemene wet bestuursrecht en gekozen is voor regeling via de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer. Voor de oprichting van een stichting wordt nu in twee wetten een voorziening getroffen. De machtiging wordt als het ware twee keer verleend. Dat leidde bij de Raad van State al tot verwarring (komt er nu een of twee stichting(en)?). Het aantrekkelijke van regeling via de Algemene wet bestuursrecht lijkt hen, dat in een op grond van die wet op te richten stichting ook de adviestaak inzake beroepen op grond van andere aanpalende wetten en in elk geval die met betrekking tot het waterbeheer kunnen worden ondergebracht. De eenduidigheid van de advisering lijkt hen daarmee gediend. Advisering inzake beroepen is immers voor het Rijksinstituut voor integraal zoetwaterbeheer en afvalwaterbehandeling (Riza) een enigszins terzijde staande en wezensvreemde activiteit. Zij verzoeken de regering aan te geven wat de omvang (formatieplaatsen, aantal adviezen) van de adviesfunctie bij het Riza is en in hoeveel gevallen van advisering zowel door de VROM-adviseurs als door de Verkeer en Waterstaat-adviseurs sprake is. Is er ook nog overlap met advisering vanwege wetgeving die onder Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken ressorteert? Waarom is de adviesfunctie van het Riza niet in een formele wet vastgelegd, doch slechts in een besluit?

De leden van de CDA-fractie vragen een overzicht te verschaffen van de advisering bij beroepen op grond van andere niet onder VROM ressorterende wetten, zoals de Natuurbeschermingswet, de Boswet, de Jachtwet, de Vogelwet en dergelijke. Hoe is daar de onafhankelijkheid bij advisering verzekerd?

Waarom is er voor gekozen de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer slechts te machtigen tot oprichting van een stichting te komen en niet voor een wettelijke bepaling waarbij de stichting zelf – met naam – wordt vermeld, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De machtiging tot oprichting kan dan – uiteraard via het onderhavige wetsvoorstel – apart worden geregeld terwijl in de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer (of alternatief de Algemene wet bestuursrecht) de stichting als zodanig wordt vermeld. Is dat uiteindelijk wettetechnisch niet fraaier?

Het ontgaat de leden van de CDA-fractie waarom de oprichting van de stichting niet kan samenvallen met of direct aansluitend aan de plaatsing van het wetsvoorstel in het Staatsblad. Ook de algemene maatregelen van bestuur waarmee voorschriften aan de subsidiëring van de stichting worden verbonden kunnen toch compleet worden voorbereid? Is het de bedoeling, zowel op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening als op grond van de Wet milieubeheer een algemene maatregel van bestuur uit te brengen? Kan niet worden volstaan met een algemene maatregel van bestuur, die naar beide wetten (of alternatief de Algemene wet bestuursrecht) verwijst? Waarom is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur en niet voor een ministeriële regeling, waar het slechts om subsidievoorwaarden gaat, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Als de oprichting van de stichting direct volgt op het tot wet worden van het onderhavige wetsvoorstel, dan zijn de artikelen III, IV en V overbodig. Wat is overigens de zin van deze artikelen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Op basis waarvan (regeling of besluit) is op dit moment de onafhankelijke positie van de beide adviseurs geregeld?

Gelet op de ministeriële bevoegdheid tot het benoemen van de leden van de raad van toezicht en het verstrekken van subsidie vragen de VVD-leden of de onafhankelijke positie van de stichting voldoende is gewaarborgd. Zijn in dit verband ook alternatieven onderzocht? Zij vragen of de regering hierop een nadere toelichting kan geven.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een nadere uitleg omtrent de wel erg summier toegelichte afwijzing van variant a.

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat deskundigenberichten aan de rechter kunnen worden verleend inzake beroepen op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer en andere wetten, voor zover het onderwerpen betreft die samenhangen met ruimtelijke ordening en milieubeheer. Het opstellen van deskundigenberichten inzake beroepen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet verontreiniging zeewater geschiedt niet door de stichting, maar door de afdeling beroepen van het Rijksinstituut voor integraal zoetwaterbeheer en afvalwaterbehandeling, dat ressorteert onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De leden van de D66-fractie begrijpen dat hier sprake is van een verschil in verantwoordelijkheden tussen verschillende ministers. Wel vernemen zij graag in hoeverre er, gegeven de onderlinge relaties op het punt van milieu, mogelijkheden zijn om op termijn beide vormen van advisering meer te integreren.

De leden van de SGP-fractie onderschrijven het standpunt van de regering dat adviseurs ten behoeve van de rechter een onafhankelijke en onpartijdige positie dienen in te nemen. Naar de mening van deze leden is het nodig dat deze positie ook op de juiste wijze wordt gegarandeerd en gewaarborgd. De mogelijkheden die de overheid ten dienste staan om invulling te geven aan de vorm waarin deze onafhankelijkheid wordt gewaarborgd zijn divers.

De leden van de SGP-fractie hebben uit de memorie van toelichting opgemaakt dat er een drietal opties is onderzocht met betrekking tot de

vormgeving van de onafhankelijkheid van de adviseurs. In dit wetsvoorstel heeft de regering gekozen voor de mogelijkheid, dat een stichting in het leven wordt geroepen, waarin de adviseurs worden ondergebracht (variant b). De leden van de SGP-fractie geven te kennen dat zij om meer dan één reden twijfels hebben over deze keuze. Zo zijn zij niet overtuigd van het feit dat door adviseurs onder te brengen in een privaatrechtelijke rechtspersoon de onafhankelijkheid beter wordt gediend dan wanneer er een wettelijke regeling terzake zou worden getroffen (variant a). Ook in de memorie van toelichting worden naar de mening van deze leden geen overtuigende argumenten aangedragen om een stichtingsvorm te verkiezen boven een wettelijke regeling. Zij vragen de regering nader aan te geven wat zij als voordeel ziet van een privaatrechtelijke rechtspersoon, in casu een stichting, boven variant a. Bovendien stellen de aan het woord zijnde leden vast dat niet is gekozen voor de meest eenvoudige oplossing, terwijl dit zeker een factor is die in de uiteindelijke keuzebepaling dient te worden meegenomen. Tevens spreken de leden van de SGP-fractie hun verbazing uit over het feit dat de regering op geen enkele wijze een concrete invulling heeft geschetst van variant a. Zij vragen de regering hierin alsnog te voorzien. Tenslotte maken de leden van de SGP-fractie nog een opmerking van meer juridisch-principiële aard en vragen hierop een reactie van de regering. In het verleden hebben de aan het woord zijnde leden er bij meerdere gelegenheden blijk van gegeven grote bezwaren te hebben tegen het inzetten van privaatrechtelijke rechtspersonen voor publiekrechtelijke diensten. Zij maken uit de memorie van toelichting op dat juist de mogelijkheid van het instellen van een privaatrechtelijke rechtspersoon voor de regering aanleiding is geweest om te kiezen voor variant b.

De leden van de GPV-fractie menen dat op de helderheid en inzichtelijkheid van de voorgestelde regeling het nodige valt op te merken. Zo leidt een onbevangen lezing van de wetstekst tot geen andere conclusie dan dat er twee stichtingen in het leven worden geroepen. In werkelijkheid gaat het, zoals blijkt uit de toelichting, om één, geïntegreerde stichting. Verdient het geen aanbeveling, bijvoorbeeld in de aanduiding met één naam, in de wet zelf duidelijk aan te geven dat het om slechts één stichting gaat?

De leden van de GPV-fractie menen dat de gekozen vorm voor de wettelijke regeling weinig fraai is. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zullen de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer met een hoofdstuk respectievelijk een paragraaf worden aangevuld. Wat overblijft, zonder dat zulks zal blijken uit genoemde wetten, is de belangrijke regeling vervat in artikel IV van het wetsvoorstel. Zal dit minimale restant wetgeving na enige tijd niet onvindbaar blijken te zijn? Verdient het derhalve geen aanbeveling de eis dat de adviseurs hun werkzaamheden onpartijdig en onafhankelijk moeten verrichten ex artikel IV, tweede lid, op te nemen in de tekst van de artikelen I en II en de overige bepalingen van artikel IV op te nemen in de statuten?

5. Concept-statuten Stichting BARST/BABM

In de concept-statuten (artikel 1, eerste lid) wordt de stichting aangeduid als «Stichting BARST/BABM». De leden van de CDA-fractie gaan er van uit, dat dit een werknaam is en de stichting straks een fatsoenlijke naam krijgt, bijvoorbeeld: «Stichting adviserende inzake beroepen op grond van ruimtelijke-ordenings- en milieuwetten».

Bij de concept-statuten rijzen bij de leden van de CDA-fractie verder de volgende vragen. Kan de stichting naast het subsidie van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (artikel 3) ook rente- en andere inkomsten verwerven? Dat is nu uitgesloten, althans niet vermeld. Wordt overwogen de stichting van een meerhoofdige directie

(artikel 14 en volgende) te voorzien? Behoeft de jaarrekening niet aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te worden gezonden (art. 14, zevende lid)? Aan wie brengt de accountant verslag uit (artikel 14, zesde lid)?

De leden van de VVD-fractie willen weten welke tegenstrijdige belangen zijn bedoeld in artikel 15, tweede lid van de concept-statuten? Hoe verhouden deze tegenstellingen zich tot de wettelijk te regelen onafhankelijke positie van de bestuurders?

De leden van de D66-fractie vragen of door artikel 14, zevende lid het onafhankelijkheidsbeginsel in het geding komt. Ook achten zij artikel 15, tweede lid in strijd met de verplichting dat het personeel van de stichting, alsmede personen die deel uitmaken van de organen van de stichting, geen met hun functie onverenigbare betrekkingen mogen vervullen, waardoor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de stichting niet kan worden gehandhaafd. Artikel 15, tweede lid creëert hiervoor impliciet een mogelijkheid voor directieleden, aangezien wordt gesproken over gevallen waarin de stichting een tegenstrijdig belang heeft met een lid van de directie.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (artikel 57c WRO) en artikel II (artikel 20.17 WMB)

De leden van de GPV-fractie vragen of het noodzakelijk is wettelijk vast te leggen dat de minister gehouden is de stichting subsidie te verlenen. Betreft het hier geen interne departementale aangelegenheid, waarvoor afzonderlijke wettelijke regeling niet is geboden?

Artikel III

Het bevreemdt de leden van de GPV-fractie dat in dit artikel een voorziening is getroffen voor «de tussentijd» (zie blz. 5 memorie van toelichting). Aan welke periode moet daarbij concreet worden gedacht? Belangrijker is evenwel de vraag of wettelijke regeling noodzakelijk is. Het wordt gemotiveerd met het argument dat geen twijfel mag bestaan over de onafhankelijkheid van de huidige adviseurs. Echter, is er enige reden te spreken over twijfel terzake, waar immers elders in de toelichting (blz. 2) gewezen wordt op de onafhankelijkheid, die in de praktijk kennelijk als een vanzelfsprekendheid is aanvaard? Zaait artikel III niet eerder twijfel dan dat het die wegneemt? Welk formeel beletsel is er om dit artikel te schrappen?

Artikel IV

De leden van de D66-fractie hebben vragen over artikel IV, derde en vierde lid inzake de subsidieverlening door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het voorstel van de Raad van State in diens advies van 9 december 1993 en nader rapport van 8 juni 1994, om de minister voor te schrijven een zodanige subsidie te verlenen als nodig is voor een goede en tijdige taakvervulling door de stichting, wordt niet door de regering overgenomen. De regering realiseert zich dat de stichting afhankelijk zal zijn van subsidie van het Rijk, aldus haar antwoord op de vraag van de Raad van State, zodat in het wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen die erin voorzien dat de minister aan de stichting voor de uitoefening van haar taak in redelijkheid subsidie moet verstrekken. Kan de regering aangeven hoe toch de hoeveelheid en kwaliteit van de deskundigenberichten wordt gegarandeerd?

De leden van de GPV-fractie veronderstellen dat dit artikel uitsluitend zaken regelt met betrekking tot de overgangssituatie, waarin artikel III voorziet. Met verwijzing naar hun kritische vragen bij laatstgenoemd artikel, kan huns inziens ook hier de vraag naar de noodzaak van de voorgestelde regeling worden gesteld.

De voorzitter van de commissie,
Versnel-Schmitz

De waarnemend griffier van de commissie,
De Vries