

Vergaderjaar 2011–2012

33 250

Wijziging van een aantal wetten, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen die onder de Minister van Infrastructuur en Milieu ressorteren en enige wijzigingen ter actualisatie, vereenvoudiging en verduidelijking (Aanpassingswet zbo's lenM aan de Kaderwet zbo's)

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juli 2009 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 september 2010 en het nader rapport d.d. 25 april 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 juni 2009, no. 09.001489, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet houdende wijziging van de Organisatiewet Kadaster, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (hierna: het Kadaster) onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet) te brengen, met uitzondering van artikel 15 van de Kaderwet, waarin is bepaald dat op de medewerkers de rechtspositionele regels van het Rijk van toepassing zijn. Het wetsvoorstel voorziet voorts in enkele wijzigingen van de Organisatiewet Kadaster die geen verband houden met de Kaderwet. De Raad van State maakt opmerkingen met betrekking tot de rechtspositie van de werknemers en de bevoegdheden van de raad van toezicht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Rechtspositie werknemers

In artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet zijn de rechtspositieregels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing verklaard op het personeel in dienst van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk van deze bepaling af te wijken.

¹ I.v.m. het afdrucken van de correcte tekst.

² De oorspronkelijke teksten van de voorstellen van wet en van de memories van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State en de Afdeling advisering van de Raad van State zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 2 november 2007¹ meegedeeld dat de regering de uitgangspunten uit de rapportage op hoofdlijnen van het ambtelijke Begeleidingsteam Kaderwet zbo's² als leidraad zal gebruiken bij de besluitvorming over alle individuele zelfstandige bestuursorganen. Het Begeleidingsteam adviseert in zijn rapportage om de rechtspositieregels van het Rijk als uitgangspunt te hanteren voor publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel uitmaken van de Staat. Met het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet is volgens het Begeleidingsteam in het algemeen voldoende flexibiliteit voorhanden om aan specifieke wensen tegemoet te komen. Het adviseert beargumenteerde afwijkingen van artikel 15 bij bestaande eigen rechtspositieregelingen toe te staan om hoge transformatiekosten te voorkomen.

In het voorgestelde artikel 2a van de Organisatiewet Kadaster wordt de Kaderwet van toepassing verklaard, met uitzondering van artikel 15 van die wet. Blijkens de toelichting wordt het het Kadaster toegestaan de eigen collectieve arbeidsovereenkomst te handhaven in verband met de flexibiliteit die van medewerkers is vereist om zich aan te passen aan de piekmomenten in het werkaanbod en de noodzaak om werkafspraken te maken die aansluiten bij de productiedrukke. Niet gemotiveerd wordt waarom geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de in artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet geboden mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk af te wijken van het algemene kader. De Raad adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen.

2. Raad van toezicht

a. De Kaderwet bevat geen regeling omtrent de instelling en vormgeving van een toezichthouder als de raad van toezicht, bedoeld in artikel 3 van de Organisatiewet Kadaster. In zoverre kent de Organisatiewet Kadaster een aanvullende regeling.

Uit artikel 12 van de Kaderwet volgt dat de bevoegdheid om leden van een zelfstandig bestuursorgaan te benoemen, te schorsen en te ontslaan aan de minister toekomt. De voorgestelde bepalingen doen aan die bevoegdheid niet af, maar voorzien in een verplichting om de raad van toezicht, behoudens spoedeisende gevallen, vooraf te horen. In het huidige artikel 6, tweede lid, van de Organisatiewet Kadaster is bepaald dat iedere bestuurder te allen tijde kan worden ontslagen door de minister, de raad van toezicht gehoord. De Raad stelt vast dat daarin, anders dan in het voorgestelde artikel 5, geen voorbehoud is gemaakt voor spoedeisende gevallen. Gezien de verstrekkende consequenties van ontslag voor de betrokken persoon en de mogelijke repercussies van onzorgvuldigheid bij ontslag in de organisatie, de zorgvuldige beoordeling die moet worden gemaakt en de mogelijkheid de betrokken persoon in spoedeisende gevallen direct te schorsen zodat deze hangende de beslissing over ontslag zijn functie niet meer kan vervullen, ligt het in de rede om de raad van toezicht wel bij de totstandkoming van een opvolgend ontslagbesluit te horen. De Raad adviseert de uitzondering voor spoedeisende gevallen in artikel 5 alsnog te beperken tot schorsing.

b. In het voorgestelde artikel 11, derde lid, van de Organisatiewet Kadaster wordt bepaald dat de minister behoudens spoedeisende gevallen de raad van toezicht in de gelegenheid stelt voor iedere te vervullen plaats in de raad een voordracht te doen van één persoon en dat de minister niet afwijkt van de voordracht dan na overleg met de raad. Het in deze bepaling opgenomen voorbehoud voor spoedeisende gevallen komt in de huidige tekst van de Organisatiewet Kadaster niet voor. De Raad ziet, mede gegeven het belang dat de raad van toezicht evenwichtig is samengesteld en effectief zal functioneren, geen aanleiding voor dit

¹ Kamerstukken II 2007/08, 25 268 en 29 362, nr. 46.

² Het rapport: «Zbo's binnen kaders» van 23 augustus 2007, dat als bijlage bij kamerstuk 25 268, nr. 46 is gevoegd.

voorbehoud, nu in het zevende lid is bepaald dat, zolang nog niet is voorzien in een vacature, de overblijvende leden de raad van toezicht vormen en dat, indien alle leden ontbreken, de minister de bevoegdheid heeft om onverwijld een of meer personen te benoemen die tijdelijk de taken van de raad van toezicht vervullen. De Raad adviseert het voorbehoud te schrappen.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2010, no. 10.002106, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van een aantal wetten, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen die onder de Minister van Verkeer en Waterstaat ressorteren (Aanpassingswet zbo's VenW aan de Kaderwet zbo's), met memorie van toelichting.¹

Het wetsvoorstel strekt ertoe zeven zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet) te brengen. Het voorziet voorts in enkele wetswijzigingen die verband houden met de opheffing van een aantal zbo's. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de privaatrechtelijk georganiseerde zbo's, de rechtspositie van werknemers, de luchthavencoördinator alsmede de aanvullende regelingen voor de Dienst Wegverkeer (RDW) en de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) met betrekking tot de goedkeuring van de begroting en taakverwaarlozing. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Privaatrechtelijk georganiseerde zbo's

Het wetsvoorstel verklaart de Kaderwet van toepassing op een aantal zbo's met een privaatrechtelijke rechtsvorm. Het betreft het CBR, de luchthavencoördinator, de Stichting nationale en internationale wegvervoer organisatie (NIWO), het door de minister krachtens artikel 2 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 aan te wijzen instituut en de door de minister krachtens artikel 29 van de Binnenvaartwet aan te wijzen instellingen of personen.² De Afdeling maakt hierover twee opmerkingen.

a. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Kaderwet wordt met openbaar gezag alleen bekleed een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens publiekrecht is ingesteld. Het tweede lid bepaalt dat, in afwijking van het eerste lid, een orgaan van een rechtspersoon, die krachtens privaatrecht is opgericht, met openbaar gezag kan worden bekleed, mits a) dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en b) er voldoende waarborgen zijn dat de uitoefening ervan onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan geschieden. In het licht van deze bepaling, waaruit volgt dat privaatrechtelijke vormgeving van een zbo uitzondering is, verdient de keuze voor handhaving van de privaatrechtelijke status van de hiervoor bedoelde zbo's een nadere toelichting. Deze ontbreekt. De Afdeling adviseert

¹ Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

² Onderscheidenlijk het voorgestelde artikel 4z van de Wegenverkeerswet 1994, artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart, artikel 4.1, derde lid van de Wet wegvervoer goederen, artikel 2, tweede lid, van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 en artikel 29, eerste lid, van de Binnenvaartwet.

daarom alsnog toe te lichten op welke gronden is besloten tot handhaving van de privaatrechtelijke rechtsvorm.

b. Voor zover aan de zbo's regelgevende bevoegdheden worden toegekend, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid om tarieven vast te stellen¹, verdient de bekendmaking van de vast te stellen algemeen verbindende voorschriften de aandacht. Uit artikel 4, aanhef en onder b, van de Bekendmakingswet volgt dat algemeen verbindende voorschriften van zbo's bekend moeten worden gemaakt door plaatsing in de Staatscourant.

Geadviseerd wordt in de toelichting te wijzen op deze publicatieverplichting.

2. Rechtspositie werknemers RDW en Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet zijn de rechtspositieregels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van overeenkomstige toepassing op het personeel in dienst van een zbo dat geen onderdeel uitmaakt van de Staat. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk van deze bepaling af te wijken.

In zijn rapportage «Zbo's binnen kaders», die de regering als leidraad hanteert bij de besluitvorming over bestaande zbo's², adviseert het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's om de rechtspositieregels van het Rijk als uitgangspunt te hanteren voor publiekrechtelijke zbo's die geen onderdeel uitmaken van de Staat. Met het tweede lid van artikel 15 van de Kaderwet is volgens het Begeleidingsteam in het algemeen voldoende flexibiliteit voorhanden om aan specifieke wensen tegemoet te komen. Het adviseert beargumenteerde afwijkingen van artikel 15 bij bestaande eigen rechtspositieregelingen toe te staan om hoge transformatiekosten te voorkomen.

In het wetsvoorstel worden de RDW en de LVNL onder de werking van de Kaderwet gebracht, met uitzondering van artikel 15 van die wet.³ In beide gevallen wordt toegestaan de eigen collectieve arbeidsovereenkomst (cao) te handhaven.

Voor zover het de RDW betreft, vermeldt de toelichting hierover dat uit een vergelijking van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden is gebleken dat de kosten van de eigen cao niet wezenlijk afwijken van de kosten van de rechtspositieregels van het Rijk, maar dat de eigen cao meer mogelijkheden biedt voor een flexibele inzet van personeel (overwerk, werken op zaterdag en op feestdagen), hetgeen voor de taakuitvoering van de RDW van essentieel belang is.

Ten aanzien van de LVNL vermeldt de toelichting dat arbeidsmarktveranderingen aanleiding zijn voor het handhaven van de eigen cao. Het uitvoeren van een meer marktconform arbeidsvoorwaardenbeleid bij de luchtverkeersleiding wordt nodig geacht om verkeersleidingpersoneel te kunnen aantrekken en in dienst te houden. Door Europese ontwikkelingen is de arbeidsmobiliteit vergroot en het aanbod van geschikt verkeersleidingpersoneel is – ook internationaal gezien – schaars, aldus de toelichting.

¹ Vgl. het voorgestelde artikel 4aa, eerste lid, onder p, van de Wegenverkeerswet.

² Kamerstukken II 2007/08, 25 268 en 29 362, nr. 46.

³ Het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 en het voorgestelde artikel 5.22, tweede lid, van de Wet luchtvaart.

De Afdeling merkt op dat in beide gevallen niet gemotiveerd wordt waarom geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de in artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet geboden mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk af te wijken van het algemene kader. De Afdeling adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen.

3. Luchthavencoördinator

Ingevolge artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18 januari 1993 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van «slots» op communautaire luchthavens (hierna: Verordening 95/93)¹ moet de lidstaat die verantwoordelijk is voor een gecoördineerde luchthaven² een gekwalificeerde natuurlijke of rechtspersoon benoemen als luchthavencoördinator. Deze coördinator mag voor meer dan één luchthaven worden benoemd.

In het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart wordt de Kaderwet van toepassing verklaard op de luchthavencoördinator, met uitzondering van een aantal artikelen van die wet.

a. Goedkeuring tarieven door de minister

Artikel 17 van de Kaderwet bepaalt dat, indien een zbo bevoegd is tot het vaststellen van tarieven, de hoogte van de tarieven de goedkeuring van de minister behoeft. Deze bepaling wordt volgens de toelichting van toepassing uitgesloten, omdat de aangewezen luchthavencoördinator, de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN), geen tarieven voor de toewijzing van slots hanteert.

De Afdeling begrijpt dat aan de luchthavencoördinator niet de bevoegdheid is toegekend om tarieven vast te stellen voor zijn werkzaamheden. Aan de voorwaarde voor toepassing van artikel 17 van de Kaderwet wordt derhalve niet voldaan. Nu uit de Kaderwet volgt dat artikel 17 toepassing mist, is het in de Wet luchtvaart uitsluiten van de toepasselijkheid van deze bepaling overbodig. De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart aan te passen, in die zin dat daarin deze van toepassing uitgezonderde bepaling wordt geschrapt.

b. Toesturen en goedkeuring van de begroting

Een zbo dat geen onderdeel van de Staat is, moet ingevolge artikel 26 van de Kaderwet jaarlijks voor een vast te stellen datum de begroting voor het daaropvolgende jaar aan de minister zenden. Artikel 29 bepaalt dat het besluit tot vaststelling van die begroting de goedkeuring van de minister behoeft en dat de goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Deze begrotingsbepalingen worden van toepassing uitgesloten. De toelichting vermeldt hierover dat de SACN niet door de Nederlandse Staat, maar door een aantal luchtvaartmaatschappijen en luchthavens wordt gefinancierd. De minister heeft daarom volgens de toelichting niet de bevoegdheid de begroting van de SACN al dan niet goed te keuren. Hij dient er enkel op toe te zien dat de financiering niet afhankelijk is van een afzonderlijke partij. Dit om de onafhankelijkheid van de luchthavencoördinator te waarborgen, aldus de toelichting.

Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b, van Verordening 95/93 schrijft voor dat de lidstaat ervoor zorgt dat de coördinator op een gecoördineerde luchthaven onafhankelijk is, doordat deze functioneel los staat van elke belanghebbende partij. Het systeem voor de financiering van de activiteiten van de coördinator dient zodanig te zijn dat de onafhankelijke status van de coördinator wordt gewaarborgd.

Indien de coördinator wordt gefinancierd door belanghebbende partijen, zoals in Nederland thans het geval is³, kan toezicht van de minister op de begroting, als onderdeel van het financieringssysteem, naar het oordeel van de Afdeling niet worden gemist. De minister heeft daarmee een instrument om in te grijpen wanneer de beoogde financiering van activiteiten de onafhankelijke positie van de luchthavencoördinator in

¹ Pb. 1993, L 14/1.

² Hieronder wordt ingevolge artikel 2, onderdeel g, van Verordening nr. 95/93 verstaan: elke luchthaven waarop een luchtvaartmaatschappij of een andere exploitant van vliegtuigen, om te kunnen landen of opstijgen, moet beschikken over een door een coördinator toegewezen slot, met uitzondering van overheidsvluchten, noodlandingen en humanitaire vluchten. Onder «slot» wordt ingevolge artikel 2, onderdeel a, van Verordening nr. 95/93 verstaan: door een coördinator overeenkomstig deze verordening gegeven toestemming om op een welbepaalde datum en tijd de gehele voor de uitvoering van een luchtdienst noodzakelijke luchthaveninfrastructuur op een gecoördineerde luchthaven te gebruiken om te landen of op te stijgen, zoals toegewezen door een coördinator overeenkomstig deze verordening.

³ De SACN wordt gefinancierd door de luchtvaartmaatschappijen met Nederland als thuisbasis (ongeveer 2/3 van de begroting) en de drie gecoördineerde luchthavens (ongeveer 1/3 van de begroting).

gevaar brengt. Anders dan de toelichting lijkt te suggereren, kan goedkeuring van de begroting door de raad van toezicht van de SACN daarvoor niet in de plaats worden gesteld. Te minder nu de raad van toezicht blijkt te bestaan uit vertegenwoordigers van de financiers.

Gegeven de verantwoordelijkheid van de minister voor het waarborgen van de onafhankelijke status van de luchthavencoördinator, adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart aan te passen, in die zin dat daarin de van toepassing uitgezonderde artikelen 26 en 29 van de Kaderwet worden geschrapt.

4. Aanvullende regelingen RDW en CBR

a. Goedkeuring begroting

De Kaderwet stelt regels over de indiening en vaststelling van de begroting van zbo's. Ingevolge artikel 29, eerste lid, van de Kaderwet behoeft het besluit tot vaststelling van de begroting de goedkeuring van de minister. In aanvulling hierop wordt in de artikelen 4wa en 4ao van de Wegenverkeerswet 1994 bepaald dat, zolang de begroting niet is goedgekeurd, de directie gerechtigd is gedurende ten hoogste de eerste zes maanden van het nieuwe boekjaar voor iedere maand uitgaven te doen ter grootte van 115% van een twaalfde deel van de begroting van het voorafgaande boekjaar. Hiermee wordt blijkens de toelichting beoogd te voorkomen dat onthouding van goedkeuring van de begroting zou leiden tot stagnatie in de operationele bedrijfsvoering.

In het geldende artikel 4w, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 is een vergelijkbare regeling opgenomen voor het geval de thans vereiste goedkeuring van de begroting door de raad van toezicht van de RDW niet wordt verleend. Het voorgestelde artikel 4wa vervangt deze regeling. Het wijzigt evenwel de toegestane omvang van de uitgaven van een twaalfde deel in 115% van een twaalfde deel van de vorige begroting. Die wijziging wordt niet toegelicht. Het percentage wordt ook niet toegelicht in het kader van het voorgestelde artikel 4ao, dat betrekking heeft op het CBR. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Taakverwaarlozing

Artikel 23 van de Kaderwet stelt regels voor de situatie dat een zbo zijn taken ernstig verwaarloost. De minister heeft in dat geval de bevoegdheid de noodzakelijke voorzieningen te treffen. De voorgestelde artikelen 4x en 4ap van de Wegenverkeerswet 1994 bevatten hierop een aanvulling. Zij zien op de situatie dat de RDW of het CBR aan hen opgedragen taken op het beleidsterrein van een andere minister dan de minister van Verkeer en Waterstaat verwaarlozen.¹

Het voorgestelde artikel 4x van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat, indien de RDW een bij of krachtens een andere wet dan deze wet opgedragen taak naar het oordeel van de minister van Verkeer en Waterstaat niet langer naar behoren verricht, de minister van Verkeer en Waterstaat de nodige voorzieningen kan treffen na overleg met de voor die wet eerstverantwoordelijke minister. Ingevolge het geldende artikel 4x, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen de ministers gezamenlijk bepalen dat de bevoegdheden die met de taak verband houden niet langer aan de RDW toekomen, indien beide ministers tot het oordeel komen dat de RDW die taak niet langer naar behoren verricht. Het voorstel wijzigt derhalve de verhouding tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de voor de uitvoering van de andere wet verantwoordelijke minister. Tussen de beide ministers behoeft geen overeenstemming meer te bestaan over de vraag of de RDW zijn taak verwaarloost en de consequenties van taakverwaarlozing²; de minister van Verkeer en Waterstaat komt het oordeel en de beslissing toe. Deze wijziging wordt

¹ De RDW is bijvoorbeeld ook belast met taken op het terrein van de Arbeidstijdenwet, het Warenwetbesluit algemene productveiligheid en het Besluit etikettering energiegebruik personenauto's.

² Vgl. aanwijzing 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

niet toegelicht. Het voorgestelde artikel 4ap van de Wegenverkeerswet 1994 kent eenzelfde regeling voor het CBR. Hierbij wordt de positie van de minister van Verkeer en Waterstaat evenmin toegelicht.

De Afdeling adviseert deze regelingen alsnog toe te lichten, mede in het licht van de verantwoordelijkheid van de andere minister voor uitvoering van de andere wet.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering 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*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juni 2009, nr. 09.001489, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het eerste bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2009, nr. WO8.09.0190/IV, bied ik U hierbij aan. Tevens machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het tweede bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen, blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2010, nr. 10.002106. Ook dit advies, gedateerd 27 september 2010, nr. WO9.10.0355/IV, bied ik U hierbij aan.

De voorstellen geven de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot bespreking van de bezwaren of opmerkingen.

Inmiddels zijn delen van het voormalig ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) met het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) samengevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Dit noopte tot samenvoeging van de twee wetsvoorstellen tot één wetsvoorstel «Aanpassingswet zbo's IenM aan Kaderwet zbo's» om zo voor de beide Kamers der Staten-Generaal een integrale beoordeling van de implementatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) ten aanzien van de onder de Minister van IenM ressorterende zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) mogelijk te maken. Daarom bevat dit Nader rapport een reactie op beide adviezen van de Raad van State. Het eerste deel bevat een reactie op het advies ten aanzien van het eerstgenoemde voorstel, het tweede deel ten aanzien van het als tweede genoemde voorstel.

Het voorstel van wet tot wijziging van de Organisatiewet Kadaster

De opmerkingen van de Afdeling hebben mij aanleiding gegeven het voorstel aan te passen.

1. Het Kadaster wordt uitgezonderd van artikel 15 Kaderwet. De Afdeling adviseert nader toe te lichten waarom geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de in artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet geboden mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk af te wijken van de rechtspositieregels van het Rijk.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Indien toepassing zou worden gegeven aan artikel 15, tweede lid, Kaderwet zou dat leiden

tot diverse afwijkingen van de rechtspositieregeling van het Rijk. Dit draagt niet bij tot heldere en overzichtelijke regelgeving. Bovendien zou het Kadaster worden geconfronteerd met hoge transformatiekosten bij de ombouw van de arbeidsvoorwaarden. Verder zou het praktische voordeel van het hebben van een eigen rechtspositieregeling – flexibiliteit – verloren gaan. Hierdoor zou het onder meer moeilijker worden om specialistische doelgroepen op de arbeidsmarkt, waarvan het Kadaster gelet op de ontwikkelingen op het gebied van de geo-informatie naar verwachting steeds vaker gebruik zal moeten maken, aan te trekken door middel van een pakket van specifieke arbeidsvoorwaarden. Daarbij gaat het niet om hogere salarissen, maar aan het flexibel kunnen in- en uitruilen van arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld in de sfeer van extra verlof, opleidingswensen of mogelijkheden tot thuis werken. In dat verband wordt er op gewezen dat conform de afspraken die bij de verzelfstandiging van het Kadaster zijn gemaakt, de loonontwikkeling bij het Kadaster zich beweegt tussen de ontwikkelingen binnen de Rijks-overheid en vergelijkbare branches in het bedrijfsleven. Dit wordt periodiek door een externe instantie geëvalueerd.

2a. De Afdeling adviseert de in het wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 5 te veranderen. Omwille van de uniformering van de instellingswetten van de onder de Minister van IenM ressorterende zbo's is ervoor gekozen om artikel 5 Organisatiewet Kadaster (hierna: OWK) te laten vervallen. De opmerking van de Raad is daarmee niet meer relevant.

2b. In de oorspronkelijk voorgestelde wijziging van artikel 11 OWK is een voorbehoud voor spoedeisende gevallen opgenomen. De Afdeling adviseert dit voorbehoud te laten vervallen. Dit advies is opgevolgd.

Het voorstel van wet houdende Aanpassingswet zbo's VenW aan de Kaderwet zbo's

De opmerkingen van de Afdeling hebben mij aanleiding gegeven het voorstel aan te passen.

1a. De Afdeling adviseert nader toe te lichten op welke gronden is besloten tot handhaving van de privaatrechtelijke rechtsvorm van het CBR, de luchthavencoördinator, de Stichting nationale en internationale wegvervoer organisatie (NIWO), het door de minister krachtens artikel 2 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 aan te wijzen instituut en de door de minister krachtens artikel 29 van de Binnenvaartwet aan te wijzen instelling.

Allereerst wordt erop gewezen dat het advies van de Afdeling mij aanleiding heeft gegeven de privaatrechtelijke status van het CBR te heroverwegen. In oktober 2011 heb ik besloten om het CBR om te vormen tot publiekrechtelijk zbo (Kamerstukken II 2011/12, 29 398, nr. 299). In het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen waarmee een publiekrechtelijk zbo met rechtspersoonlijkheid wordt ingesteld en de activa en passiva van de huidige Stichting CBR worden overgedragen aan het publiekrechtelijk zbo CBR. Tevens is het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht met de bepalingen uit de Kaderwet ten aanzien van publiekrechtelijke zbo's. De memorie van toelichting is daarmee in lijn gebracht.

De privaatrechtelijke status van de overige genoemde organisaties wordt wel gehandhaafd. De Memorie van Toelichting is conform het advies van de Afdeling aangepast.

- De afwijking van artikel 4, eerste lid, Kaderwet voor de luchthavencoördinator, de Stichting Airport Coordination Netherlands (SACN), vloeit voort uit Europese regelgeving die de volledig onafhankelijke positie

van de SACN als slotcoördinator vereist. De SACN is een stichting die politiek onafhankelijk en zonder financiële betrokkenheid van de overheid opereert.

- De privaatrechtelijke status van de NIWO wordt gehandhaafd – zoals reeds in de mededeling op grond van artikel 42 Kaderwet¹ is gemeld – aangezien een belangrijk instellingsmotief de participatie van betrokken maatschappelijke organisaties is.
- Zoals aangegeven in de mededeling op grond van artikel 42 Kaderwet wordt in lijn met het advies van de Commissie Gerritse² vastgehouden aan de privaatrechtelijke status van het door de minister krachtens artikel 2 van de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 aangewezen instituut, de Stichting VAM – Innovam Branche Kwalificatie Instituut (IBKI).
- Op grond van artikel 29 van de Binnenvaartwet is de Stichting Vaarbewijs- en Marifoonexamens (VAMEX) voor de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2016 aangewezen als exameninstelling klein vaarbewijs en als exameninstelling van het diploma CWO groot motorschip (Stcr. 2011, 20175). Gekozen is voor de aanwijzing als exameninstelling van de VAMEX, zijnde een privaatrechtelijke instelling, omdat de betrokkenheid van de watersportbonden van groot belang wordt geacht. In het bestuur van de VAMEX zijn deze bonden vertegenwoordigd.

1b. De Afdeling adviseert in de toelichting te wijzen op de verplichting uit artikel 4, aanhef en onder b, Bekendmakingswet om algemeen verbindende voorschriften van zbo's bekend te maken door plaatsing in de Staatscourant. Dit advies van de Afdeling is opgevolgd.

2. De RDW en de LVNL worden uitgezonderd van de toepassing van artikel 15 Kaderwet. Het advies van de Afdeling nader toe te lichten waarom geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de in artikel 15, tweede lid, van de Kaderwet geboden mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk af te wijken van de rechtspositieregels van het Rijk, is opgevolgd. Weliswaar biedt artikel 15, tweede lid, Kaderwet de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gedeeltelijk af te wijken van de rechtspositieregeling van het Rijk, maar er is van afgezien om voor RDW en LVNL van deze mogelijkheid gebruik te maken. Ook bij een alleen gedeeltelijke afwijking van de rechtspositieregels van het Rijk moeten de arbeidsvoorwaardenpakketen worden heronderhandeld. Dit zou ongewenste consequenties kunnen hebben. Ten eerste leidt aanpassing van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) tot aanzienlijke overgangsregelingen, waarbij verworven rechten voor lange tijd gerespecteerd dienen te worden. De baten daarvan zouden nauwelijks opwegen tegen de kosten. Een verhoging van de personele lasten zou zijn weerslag hebben op de in rekening te brengen tarieven. Ten tweede zou een gedeeltelijke afwijking ertoe kunnen leiden dat van beide cao's de «krenten uit de pap» worden genomen en een onbalans in het totale (primaire en secundaire) arbeidsvoorwaardenpakket ontstaat.

3a. Het advies van de Afdeling om het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart aan te passen, in die zin dat daarin deze van toepassing uitgezonderde bepaling wordt geschrapt, is opgevolgd.

3b. Gegeven de verantwoordelijkheid van de minister voor het waarborgen van de onafhankelijke status van de luchthavencoördinator, adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart aan te passen, in die zin dat daarin de van toepassing uitgezonderde artikelen 26 en 29 Kaderwet worden geschrapt. Het advies van de Afdeling is opgevolgd.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 47, bijlage p. 25.

² Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 47, bijlage p. 31.

4a. Het voorgestelde artikel 4wa WVV vervangt het huidige artikel 4w, derde lid, WVV. Het voorgestelde artikel 4wa WVV wijzigt de toegestane omvang van de uitgaven van een twaalfde deel in 115% van een twaalfde deel van de vorige begroting. Die wijziging wordt niet toegelicht. Het percentage wordt ook niet toegelicht in het kader van het voorgestelde artikel 4at WVV, dat betrekking heeft op het CBR. Het advies van de Afdeling om de toelichting aan te vullen is opgevolgd. In de memorie van toelichting is opgenomen dat het percentage van 115% is gekozen om voor een onbelemmerde taakuitvoering rekening te houden met incidentele en structurele prijsstijgingen in het lopende jaar ten opzichte van de in het vorige jaar goedgekeurde begroting.

4b. De voorgestelde artikelen 4x en 4au van de Wegenverkeerswet wijzigen de verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de voor de uitvoering van de andere wet verantwoordelijke minister. Het advies van de Afdeling om deze regelingen toe te lichten, mede in het licht van de verantwoordelijkheid van de andere minister voor uitvoering van de andere wet, is opgevolgd. Door de wijziging wordt de verantwoordelijkheid eenduidig belegd. Uiteraard zal overleg met de minister die het aangaat gevoerd worden.

5. Alle redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn opgevolgd.

Verder was het door de samenvoeging van de twee wetsvoorstellen tot één wetsvoorstel «Aanpassingswet zbo's lenM aan Kaderwet zbo's» nodig een aantal zaken aan te passen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting om een uniforme aansturing van en toezicht op de onder de Minister van lenM ressorterende zbo's mogelijk te maken.

- a) De leden van de raden van toezicht worden benoemd voor een tijdvak van vier jaren. Ze kunnen aansluitend eenmaal worden herbenoemd voor een tijdvak van eveneens vier jaren. Hiervoor zijn de artikelen 4k, eerste lid, WVV, 5.31, eerste lid, Wet luchtvaart en 11, zesde lid, OWK aangepast.
- b) In artikel 4k, derde lid, WVV is de zin geschrapt «Binnen twee maanden na het openvallen van een vacature wordt een nieuw lid benoemd.». Daarnaast is de benoemingstermijn bij vervanging van een tussentijds opengevallen plaats in artikel 4k, vierde lid, WVV aangepast omwille van de stabiliteit en continuïteit van de werkzaamheden van de betreffende raden van toezicht.
- c) In de artikelen 4k, vijfde lid, WVV, 5.31, vijfde lid, Wet luchtvaart en 31 OWK wordt bepaald dat de raden van toezicht de minister alle verlangde inlichtingen verschafft met inachtneming het door de minister vastgestelde informatiestatuut.
- d) In artikel 4l, derde lid, WVV en artikel 5.32, derde lid, Wet luchtvaart is de term «inhoudelijke» vervallen.
- e) Met de wijziging van artikel 4l, zesde lid, WVV wordt voorgesteld om de raad van toezicht alleen rechtsgeldige besluiten te laten nemen indien ten minste de meerderheid van de leden ter vergadering aanwezig is. Hiermee wordt deze de bepaling in overeenstemming gebracht met artikel 4k, derde lid, eerste zin, WVV.
- f) In artikel 4x WVV is «nodige» vervangen door «noodzakelijke» om aan te sluiten bij de terminologie van artikel 23 Kaderwet.
- g) I.v.m. internationale afspraken en gegevens die de LVNL voor het opstellen van haar jaarverslag van andere partijen nodig heeft is in afwijking van artikel 18 Kaderwet in artikel 5.25 io. 5.41 Wet luchtvaart bepaald dat het jaarverslag van de LVNL voor 1 mei aan de minister en de beide Kamers der Staten-Generaal wordt gezonden.
- h) De voordracht van de raad van toezicht voor bestuursbenoemingen is in de artikelen 5.25, derde lid, Wet luchtvaart en 4 OWK komen te vervallen. Ook is het horen van de raad van toezicht bij voorgenomen

schorsing en ontslag in de artikelen 5.25, derde lid, Wet luchtvaart en 5 OWK geschrapt.

- i) In de artikelen 5.32, zevende lid, Wet luchtvaart en 14, tweede lid, OWK is bepaald dat een door de raad van toezicht op te stellen reglement over zijn werkwijze de goedkeuring behoeft van de minister.
- j) In artikel 5.43, tweede lid, Wet luchtvaart is «1 oktober» vervangen door «1 november» i.v.m. de aanlevering van gegevens aan Eurocontrol.
- k) Artikel 16, vierde lid, onderdeel c, OWK is aangepast omdat de vertegenwoordiging van andere ministers dan die van IenM en Defensie in de gebruikersraad minimaal is.
- l) Artikel 19, derde lid, OWK is ter verduidelijking de zinsnede «een overzicht van de door de Dienst te verrichten werkzaamheden en» toegevoegd.
- m) Het opschrift van hoofdstuk 6 OWK is gewijzigd in «Sturing en toezicht». In artikel 31a is een grondslag opgenomen voor de als ministeriële regeling vast te stellen toezichtvisie.
- n) In het huidige artikel 2, zevende lid, WRM (nieuw achtste lid) is de bevoegdheid van de minister tot goedkeuring van de tarieven geschrapt aangezien deze reeds door artikel 17 Kaderwet wordt geregeld.
- o) Aan artikel 2 WRM is een negende lid toegevoegd waarin wordt aangegeven hoe kosten die samenhangen met klachten, bezwaar- of beroepschriften als bedoeld in de Awb worden gefinancierd.

Tenslotte zijn ook nog enkele aanpassingen aangebracht in de Scheepvaartverkeerswet (Svw) en de Loodsenwet (Lw). Doordat de in die wetten bedoelde zbo's worden opgeheven is de afgelopen periode in de nautische sector veel overleg gevoerd over de wijze waarop door opleidingen de kwaliteit van de dienstverleners in de havens het beste kan worden gewaarborgd. Op verzoek van sector komt de verantwoordelijkheid voor de opleiding van verklaringhouder bij de bevoegde autoriteit in de haven te liggen (in plaats van een regionale loodsencorporatie), terwijl de algemene raad van de Nederlandse corporatie eindverantwoordelijk wordt voor de opleiding tot registerloods. Als gevolg hiervan zijn artikelen 14a, tweede lid, Svw resp. 4, eerste lid, 9, 13, 15, eerste lid, 17, eerste lid, 22, eerste lid, 27h en 56, eerste lid, van de Lw gewijzigd en kan hoofdstuk IV (artikelen 19 en 20) Lw vervallen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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 Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering betreffende no. W09.10.0355/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Aanpassen van de voorgestelde artikelen waarin de Kaderwet van toepassing wordt verklaard op de verschillende privaatrechtelijk georganiseerde zbo's, voor zover daarin de artikelen van de Kaderwet die alleen van toepassing zijn op krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen van toepassing worden uitgezonderd. Deze van toepassing uitgezonderde bepalingen kunnen worden geschrapt. De uitzondering is overbodig, nu uit de Kaderwet zelf volgt welke artikelen van toepassing zijn.
- In de voorgestelde artikelen 4c, 4x, 4ab, 4ap van de Wegenverkeerswet 1994 de woorden «Onze voor die wetten eerst verantwoordelijke Ministers» vervangen door: Onze Minister(s) wie het aangaat. Aanwijzing 74 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In het voorgestelde artikel 4ah, derde lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 «onderdeel l» vervangen door: onderdeel p en «onderdeel a» vervangen door: onderdeel b.
- In het voorgestelde artikel 4aj van de Wegenverkeerswet «onderdeel m» vervangen door: onderdeel p.
- In het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van de Wet luchtvaart schrappen de woorden: voor het luchthaventerrein Schiphol.