

Vergaderjaar 2008–2009

32 016

Wijziging van de Wet op de architectentitel (beroepservaring, bij- en nascholingsregeling voor stedenbouwkundigen, tuin- en landschapsarchitecten en interieurarchitecten, wijzigingen in verband met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, alsmede enige andere wijzigingen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 december 2008 en het nader rapport d.d. 9 juli 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 september 2008, no. 08.002620, 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 het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de architectentitel (beroepservaring, bij- en nascholingsregeling voor stedenbouwkundigen, tuin- en landschapsarchitecten en interieurarchitecten, vervanging van de Stichting bureau architectenregister door een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf, gedragsregels, alsmede enige andere wijzigingen), met memorie van toelichting.

Het voorstel behelst in essentie het volgende. Het voorziet in de verplichting om twee jaar beroepservaring op te doen alvorens een persoon als architect, stedenbouwkundige, tuin- en landschapsarchitect of interieurarchitect kan worden ingeschreven in het register. Voorts wordt een verplichting tot bij- en nascholing voor alle ingeschrevenen in het register geïntroduceerd, waar deze verplichting voorheen alleen voor architecten bestond. Tevens wordt in het voorstel een bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels geïntroduceerd met de mogelijkheid om te klagen over het niet naleven van deze regels. Klachten over een ingeschrevene zullen worden beoordeeld door een klachtencommissie die bij gegrondheid van de klacht maatregelen jegens die ingeschrevene kan aanbevelen. Tot slot wordt het zelfstandig bestuursorgaan dat thans is belast met het beheer van het Architectenregister, de Stichting bureau Architectenregister (hierna: het bureau), op termijn omgevormd tot een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over onder meer de ratio van de bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels en de klachtenregeling, de reikwijdte van de op te stellen gedragsregels, de inrichting van de voorgenomen klachtenprocedure en de keuze voor de omzetting van het bureau in een openbaar lichaam. Aan deze opmerkingen gaat een korte inleiding over de inhoud en achtergronden van de Wet op de architectentitel vooraf.

De Raad is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel in deze vorm niet positief kan worden geadviseerd.

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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 september 2008, nr. 08.002620, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 december 2008, nr. W08.08.0404/IV, bied ik U, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1. Inleiding

De Wet op de architectentitel (WAT) kent een lange voorgeschiedenis.¹ Reeds in 1949 werd een voorstel ingediend dat voorzag in titelbescherming en beroepsbescherming.² Dit voorstel werd in 1960 ingetrokken. Argument hiervoor was onder meer dat aannemers door beroepsbescherming van architecten onnodig zouden worden beperkt in hun keuzevrijheid bij de uitoefening van hun bedrijf. De behoefte aan wettelijke bescherming werd bovendien niet groot geacht omdat overheidsbetrokkenheid bij de bouw door middel van bouwtechnische voorschriften, welstandstoezicht en planologische eisen, er voor zorgde dat de in uitvoering genomen ontwerpen doorgaans op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau stonden. Bovendien achtte de regering een publiekrechtelijke regeling niet nodig, daar er door de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) op privaatrechtelijke basis reeds maatregelen waren getroffen, zoals een toetredingsregeling, een beroepscode en een register.

De WAT, die in 1988 in werking trad, introduceerde de wettelijke bescherming van de titel van architecten, stedenbouwkundigen, tuin- en landschapsarchitecten en interieurarchitecten. Daaraan lagen drie doelstellingen ten grondslag: het scheppen van waarborgen voor de vakbekwame verrichting van de desbetreffende werkzaamheden, de implementatie van Europese richtlijnen met betrekking tot de wederzijdse erkenning van diploma's van architecten en consumentenbescherming. Er werd gekozen voor titelbescherming, en niet voor beroepsbescherming, omdat titelbescherming geen nadelige gevolgen had voor de in loondienst werkende beroepsbeoefenaren, maar wel de consument kon behoeden voor dwalingen omtrent het opleidingsniveau van de ontwerper waarmee hij een overeenkomst aanging. Gedurende de behandeling kwam opnieuw de noodzaak van een wettelijke regeling aan de orde. De totstandkoming van een Europese richtlijn betreffende de onderlinge erkenning van diploma's op het gebied van architectuur³ vormde uiteindelijk de voornaamste reden dat de WAT werd vastgesteld, alhoewel deze richtlijn op zichzelf niet noodzaakte tot een wettelijke titelbescherming voor architecten.⁴ De vaststelling ervan verhoogde echter de wens te voorkómen dat in het buitenland onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over het opleidingsniveau van de Nederlandse architecten. De WAT bood een eenvoudig kader waarlangs de Architectenrichtlijn kon worden geïmplementeerd.

De titelbescherming van de WAT ziet thans uitsluitend op het waarborgen van de vakbekwaamheidseisen die worden gesteld aan personen die de titel architect, stedenbouwkundige, tuin- en landschapsarchitect en interieurarchitect voeren. Inschrijving in het register brengt tot dusver geen verplichtingen met betrekking tot de wijze van beroepsuitoefening mee.

1. De door de Raad gegeven korte inleiding over de inhoud en achtergronden van de Wet op de architectentitel worden onderschreven.

2. *De ratio van het stellen van gedragsregels en de klachtenprocedure* Het voorstel introduceert met artikel 8a een bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels die ingeschreven in het register jegens elkaar, de opdrachtgever, de samenleving en de omgeving in acht moeten nemen. Tevens kan ingevolge de artikelen 24a en 24b geklaagd worden over het niet naleven van deze gedragsregels. Klachten over een ingeschrevene zullen worden beoordeeld door een klachtencommissie die bij gegrondheid van de klacht maatregelen jegens die ingeschrevene kan aanbevelen bij het bureau respectievelijk het bestuur van het te zijner tijd op te richten openbaar lichaam.

¹ Kamerstukken II 1979/80, 16 191, nr. 3.

² Titelbescherming houdt in dat alleen personen die aan bepaalde eisen voldoen een wettelijk beschermde titel mogen voeren. Beroepsbescherming houdt in dat bepaalde beroepsmatige activiteiten of handelingen zijn voorbehouden aan personen die voldoen aan bepaalde eisen. In beide gevallen vindt registratie doorgaans plaats indien personen aantonen dat zij aan bepaalde vakbekwaamheidseisen (opleidingseisen en eventueel beroepservaringseisen) voldoen. In beide gevallen kan registratie meebrengen dat de personen aan regels inzake beroepsuitoefening en tuchtrecht zijn gehouden.

³ Richtlijn 85/384/EG, Pb L 223/15.

⁴ Ook de opvolger van deze architectenrichtlijn, richtlijn 2005/36/EG (PbEG 2005 L 255/22) betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, verplicht niet tot een wettelijke regeling van titelbescherming.

De Raad merkt op dat gedragsregels verder gaan dan eisen met betrekking tot de vakbekwaamheid. Vakbekwaamheidseisen zien op de opleiding en eventueel op de vervolgoopleidingen en beroepservaring. Gedragsregels hebben, zoals ook het voorgestelde artikel 8a laat zien, vooral betrekking op de wijze waarop een beroepsbeoefenaar zich in de uitoefening van zijn beroep dient te gedragen. Dit betekent dat als gevolg van het voorstel binnen het stelsel van titelbescherming de reikwijdte van de verplichtingen van de WAT wezenlijk wordt uitgebreid.

De uitbreiding dient ertoe, aldus hoofdstuk 4 van de toelichting, om de consument inzicht te geven in wat hij van een architect, stedenbouwkundige, tuin- en landschapsarchitect of interieurarchitect mag verwachten en biedt een waarborg voor een zorgvuldige wijze van beroepsuitoefening. Daaraan ligt de vooronderstelling ten grondslag dat het hier belangen betreft die de overheid tot haar verantwoordelijkheid zou moeten rekenen en haar tot regulerende interventie zouden dwingen.¹ In dit kader merkt de Raad het volgende op.

Ten aanzien van (bouwkundig) architecten en stedenbouwkundigen is in het verleden afgezien van regels omtrent beroepsuitoefening, mede omdat er voldoende publiekrechtelijke regels op het bouwproces (technische bouwvoorschriften, welstand, bestemmingsplan) van toepassing zijn die publieke en private belangen bescherming bieden tegen onzorgvuldig handelen van de architect. Niet duidelijk is op grond van welke wijzigingen in omstandigheden of opvattingen er inmiddels wel behoefte bestaat aan publiekrechtelijke gedragsregels voor (bouwkundige) architecten en stedenbouwkundigen. In dit verband merkt de Raad op dat tevens is voorzien in bescherming van de opdrachtgever tegen onprofessioneel en onzorgvuldig handelen door de mogelijkheid voor partijen zich te wenden tot de Raad van Arbitrage voor de bouw en de burgerlijke rechter. Wat betreft tuin- en landschapsarchitecten of interieurarchitecten valt niet zonder meer in te zien dat maatschappelijke belangen vaststelling vereisen van gedragsregels voor deze specifieke categorieën ingeschreven architecten.

Omdat blijkens de toelichting² en overeenkomstig het gevoel van de beroepsgenoten³ met de wetswijziging niet is beoogd over te gaan naar een stelsel van beroepsbescherming, zal vaststelling van gedragsregels uitsluitend gevolg hebben voor hen die zich onder een bepaalde titel in het register hebben laten inschrijven. Daarmee wordt de kwaliteit van beroepsmatige activiteiten als het ontwerpen van huizen, inrichten van landschappen, en dergelijke niet voor alle gevallen door de voorgenomen vaststelling van gedragsregels gewaarborgd. Zolang een architect de vrijheid wordt gelaten zich al dan niet aan gedragsregels te onderwerpen is de behoefte aan een publiekrechtelijke basis ervoor niet evident. Voor zover door het stellen van regels duidelijkheid wordt nagestreefd over goede praktijkregels staat niet vast dat deze duidelijkheid alleen kan worden verkregen door middel van een publiekrechtelijke regeling. Ingeschreven architecten, stedenbouwkundigen, tuin- en landschapsarchitecten of interieurarchitecten kunnen naar het de Raad voorkomt zeer wel op privaatrechtelijke basis overgaan tot het bieden van duidelijkheid over de gedragsregels die zij in acht nemen. Dit alles brengt de Raad tot de conclusie dat de noodzaak en evenredigheid van de voorgenomen bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels niet is aangetoond.

Het bovenstaande mede in aanmerking nemend is evenmin evident dat in de wet wordt voorzien in een klachtenprocedure die kan leiden tot het opleggen van sancties aan de ingeschrevenen. Een dergelijke wettelijke klachtenprocedure – die gelet op de kenmerken ervan moet worden aangemerkt als een vorm van bij wet geregeld tuchtrecht – dient te worden gegrond op de noodzaak van bescherming van publieke belangen. Wettelijk tuchtrecht voor beroepsbeoefenaren is hoofdzakelijk aan de orde in gevallen dat met het oog op de bescherming van publieke belangen⁴ wettelijke beroepsbescherming noodzakelijk wordt geacht. Publieke belangen die in het verleden aanleiding vormden voor een wettelijk tuchtrecht voor beroepsbeoefenaren, behelzen onder meer het vertrouwen in het maatschappelijk verkeer (accountants, notarissen), het goed functioneren van het stelsel van rechtsbescherming (advocaten, deurwaarders), volksgezondheid (artsen) en publieke veiligheid (loodsen). Vooralsnog ziet de Raad niet welk zwaarwegend belang tot een

¹ Vergelijk aanwijzing 6 en 7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

² Paragraaf 5.2 van de toelichting.

³ «Naar een herziening van de Wet op de architectentitel.» Advies van de Rijksbouwmeester om de Wet op de architectentitel tot een krachtiger kwaliteitsinstrument te maken, februari 2006, p. 16.

⁴ Vergelijk Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht. Rapport van de werkgroep tuchtrecht. Den Haag 7 december 2006, p. 14.

wettelijk tuchtrecht voor architecten noodzaakt en waarom er niet mee kan worden volstaan dat de diverse categorieën van architecten, als zij dat wenselijk achten, op privaatrechtelijke basis een tuchtrechtelijke regeling of een klachtenregeling kunnen insteken.

De Raad ziet gelet op het bovenstaande geen klemmende redenen voor de voorgestelde bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels en de voorgenomen klachtenprocedure en adviseert deze te heroverwegen.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Raad het volgende op.

2. De bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels en de klachtenprocedure zijn op advies van de Raad heroverwogen. Die heroverweging heeft geleid tot schrapping van de bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels en van de procedure inzake behandeling van klachten over niet naleving van die gedragsregels. De artikelen 8a, en hoofdstuk VA, inhoudende de artikelen 24a en 24b, die betrekking hadden op bovengenoemde onderwerpen, zijn in het wetsvoorstel geschrapt. In het wetsvoorstel is in artikel 27aa aan de architect, stedenbouwkundige, tuin- en landschapsarchitect en interieurarchitect, die om een offerte wordt gevraagd, een informatieplicht opgelegd over de onderwerpen, waarin de gedragsregels zouden voorzien. Die informatieplicht bevordert dat de in artikel 27aa genoemde onderwerpen privaatrechtelijk worden geregeld. Dat was ook het doel van de gedragsregels.

3. De reikwijdte van de gedragsregels

Zoals hierboven is aangegeven, zullen door het bureau, respectievelijk het op te richten openbaar lichaam gedragsregels worden vastgesteld die ingeschreven in het register jegens elkaar, de opdrachtgever, de samenleving en de omgeving in acht moeten nemen. De Raad acht de bevoegdheid tot het stellen van regels onvoldoende concreet en nauwkeurig geformuleerd¹, waardoor in feite op elk gebied en ten aanzien van elk onderwerp gedragsvoorschriften worden vastgesteld. Uitgaande van het blijktens de toelichting² nagestreefde doel van consumentenbescherming, is bovendien niet duidelijk waarom door ingeschreven bepaalde gedragsregels jegens «elkaar», «de samenleving» of «de omgeving» in acht moeten worden genomen en waarom niet wordt volstaan van gedragsregels voor architecten jegens opdrachtgevers. De voorgestelde omschrijving van de regelgevende bevoegdheid is, gelet op dat doel, te ruim geformuleerd, waardoor de op te stellen regels een onnodige beperking van het gedrag van ingeschrevenen kunnen vormen. De begrippen «de samenleving» en «de omgeving» zijn als zodanig ook te onbepaald om te fungeren als bruikbare afbakening van de voorgestelde regelgevende bevoegdheid. Zij komen ook niet voor in wettelijke regelingen die voor andere beroepsgroepen gelden. De rechtszekerheid voor zowel de beroepsbeoefenaren als de consument is gediend met specificiteit van normstelling.

De Raad adviseert de voorgenomen bevoegdheid tot het vaststellen van gedragsregels, zo deze al wordt gehandhaafd, nader te begrenzen.

3. Ingeval de bevoegdheid tot het stellen van gedragsregels zou zijn gehandhaafd, zou aandacht geschonken zijn aan het advies van de Raad om die bevoegdheid nader te begrenzen. Die bevoegdheid is, zoals is opgemerkt in punt 2 van dit nader rapport, evenwel geschrapt.

4. De klachtenprocedure

In het voorstel wordt een klachtencommissie ingesteld die aan het bureau respectievelijk het bestuur van het Architectenregister aanbevelingen zal doen over de gegrondheid van klachten en over te nemen tuchtrechtelijke maatregelen.³ Het bestuur zal vervolgens schriftelijk mededelen of het het oordeel van de commissie deelt en of het een maatregel neemt. De Raad maakt over de procedure de volgende opmerkingen.

a. De taak van de klachtencommissie

De voorgestelde procedure heeft, gelet op de procedure en de aard van de maatregelen, de kenmerken van een tuchtrechtelijke voorziening. Onverminderd het feit dat de Raad, zoals hierboven reeds is aangegeven, niet

¹ Vergelijk aanwijzing 25 van de Ar.

² Memorie van toelichting, blz. 12.

³ Artikel I, onderdeel AA, de voorgestelde artikelen 24a en 24b.

overtuigd is van de noodzaak van een wettelijke klacht- of tuchtrechtelijke voorziening voor architecten, is niet helder waarom in het voorstel niet is gekozen voor een regeling zoals die is vormgegeven in andere wetten,¹ waarbij een onafhankelijke instantie bevoegd is om zelfstandig zaken te behandelen en af te doen. Onafhankelijk klacht- en tuchtrecht verdient naar de mening van de Raad de voorkeur boven een regeling, zoals in dit geval wordt voorgesteld, waarbij de commissie die een klacht behandelt slechts fungeert als adviseur van een bestuursorgaan dat de beslissing neemt. Onduidelijk is wat een nadere beoordeling van een klacht door het bestuur toevoegt aan de beoordeling door de commissie en waarom bij verschil van opvatting het bestuursoordeel dient te prevaleren. Indien er klemmende redenen zijn om het bestuur zelf te belasten met het opleggen van tuchtmaatregelen, is niet duidelijk waarom deze bevoegdheid afhankelijk is gemaakt van de behandeling van een klacht door de klachtencommissie.² Dubbele beoordeling is doorgaans onnodig belastend voor de betrokken partijen. De Raad is van oordeel dat, voor zover al de noodzaak van een tuchtrechtelijke voorziening toereikend kan worden onderbouwd, de voorgenomen procedure dient te worden aangepast tot een volwaardige tuchtrechtelijke procedure.

b. Inrichting klachtenprocedure

De regels met betrekking tot behandeling van klachten over de niet naleving van de gedragsregels zijn niet integraal opgenomen in de wet. Wel is een groot aantal artikelen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard.³ In andere wetten met een tuchtrechtelijke regeling zijn procedurele bepalingen in de wet uitgeschreven.⁴ Met het oog op de transparantie van de tuchtrechtelijke regeling voor consumenten en beroepsbeoefenaren valt dit ook te verkiezen boven de voorgestelde regeling.⁵ De Awb biedt geen uniforme regeling voor tuchtrechtelijke voorzieningen, noch voor klachtenregelingen die zien op gedragingen van personen die niet onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzaam zijn. In het voorstel zijn voorschriften van overeenkomstige toepassing verklaard die betrekking hebben op de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, de behandeling van beroep door de bestuursrechter én de behandeling van klachten, zonder dat vaststaat dat deze voorschriften zich lenen voor een tuchtrechtelijke voorziening.

Daarbij valt het de Raad op dat bepalingen uit verschillende hoofdstukken van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn verklaard die gelijksoortige aspecten regelen. Dit gaat gepaard met inconsistenties. Zo ziet het van toepassing verklaarde artikel 7:10 Awb op de beslistermijn op bezwaar en ziet het eveneens van toepassing verklaarde artikel 9:11 Awb op de beslistermijn bij de behandeling van een klaagschrift. De regeling van artikel 7:10 Awb is evenwel uitgebreider dan die van artikel 9:11 Awb. Daarnaast zijn bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard waarvan niet op voorhand duidelijk is in welk opzicht deze van belang zijn voor het werk van de klachtencommissie. Zo ziet artikel 7:11 Awb op de heroverweging van het bestreden besluit, terwijl de klacht geen besluit in de zin van de Awb betreft. De Raad is van oordeel dat de regeling in haar huidige vorm onvoldoende transparant en nauwkeurig is en beveelt precisering aan.

c. Toegang tot de klachtenprocedure

Blijkens paragraaf 1.3 en 1.4 van de toelichting is met het voorstel beoogd een klachtenregeling voor consumenten in te richten.⁶ De beperking van de toegang van de klachtenregeling tot consumenten is echter niet opgenomen in de voorgestelde artikelen 24a en 24b. De Raad beveelt aan in de wet te bepalen dat de klachtenregeling uitsluitend open staat voor consumenten.

d. Griffierecht

In het voorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om voor de behandeling van een klacht griffierecht in rekening te brengen.⁷ Uit de toelichting blijkt niet hoe het heffen van griffierecht zich verhoudt tot de doelstelling om de positie van de consument jegens in het architectenregister ingeschreven personen te versterken.⁸ Daarbij wijst de Raad op de kabinetsreactie op het rapport «Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht».⁹ Hierin wordt als uitgangspunt genomen dat geen griffierecht in rekening wordt gebracht voor een beroep op tuchtrechtelijke voorzieningen.

¹ Vergelijk afdeling 2, paragraaf 4, van de Advocatenwet en hoofdstuk 4 van de Wet tuchtspraak accountants.

² Vergelijk artikelen 9 en 24 van de Wet beëdigde tolken en vertalers.

³ Artikel I, onderdeel AA, het voorgestelde artikel 24b, eerste lid.

⁴ Vergelijk de Wet tuchtspraak accountants, titel IX van de Wet op het notarisambt en paragraaf 4 van de Advocatenwet.

⁵ Vergelijk aanwijzing 10 van de Ar.

⁶ Memorie van toelichting onder 1.4 «Strekking van het onderhavige wetsvoorstel».

⁷ Artikel I, onderdeel E, het voorgestelde artikel 7, vierde lid, onder g en artikel II, onderdeel F, het voorgestelde artikel 8i, vierde lid, onder g.

⁸ Memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel W.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 48 en Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61, blz. 5.

De Raad is van oordeel dat de introductie van een griffierecht voor de klachtenprocedure onwenselijk is.

e. Bezwaar tegen een opgelegde maatregel

Nu niet is gekozen voor een zelfstandige tuchtrechtelijke procedure volgt uit artikel 7:1 Awb dat eerst bezwaar moet worden gemaakt, voordat tegen een door het bureau respectievelijk het bestuur van het Architectenregister opgelegde maatregel beroep mogelijk is. De toelichting bevat geen afweging van de voor- en nadelen welke zijn verbonden aan de noodzaak van het maken van bezwaar tegen het opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel. Bij tuchtrechtelijke regelingen in andere wetten geldt geen voorafgaande bezwaarprocedure, maar staat rechtstreeks beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Eenzelfde beroepsregeling acht de Raad ook in het dit geval aanbevelenswaardig. De wenselijkheid van bezwaar tegen het opleggen van een maatregel zou dan ook nader moeten worden toegelicht.

De Raad adviseert gelet op vorengenoemde opmerkingen de inrichting van de klachtenprocedure nader te bezien.

4. In punt 2 van dit nader rapport is opgemerkt dat de klachtenprocedure in het wetsvoorstel is geschrapt. Indien dat niet het geval zou zijn geweest, zou aandacht zijn geschonken aan de opmerkingen van de Raad over de taak van de klachtencommissie, de inrichting van en toegang tot de klachtenprocedure, het griffierecht en het bezwaar tegen een opgelegde maatregel.

5. Omzetting van het bureau in een openbaar lichaam

Ingevolge het door artikel II voorgestelde artikel 2a wordt het bureau na het verstrijken van een overgangstermijn omgezet in een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet, genaamd het Architectenregister.¹ De wenselijkheid van oprichting van het openbaar lichaam wordt gebaseerd op het feit dat – nu de noodzaak bestaat een publiekrechtelijke grondslag te blijven geven voor de titelbescherming – het in het licht van het kabinetsbeleid in de rede ligt om aan de bij het architectenregister ingeschrevenen de verantwoordelijkheid te geven om zelf invulling te geven aan de beroeps-ervaringsperiode en de bij- en nascholingsregeling. De begeleiding van afgestudeerden alsmede de bij- en nascholingsregeling staat of valt met het draagvlak daarvoor in de beroepsgroep.² De Raad merkt hierover het volgende op.

Met de keuze voor een openbaar lichaam lijkt aansluiting te worden gezocht bij de bestaande openbare lichamen van beroep.³ De Raad wijst op de grote verschillen tussen het voorgestelde openbaar lichaam en de bestaande openbare lichamen van beroep, welke in het leven zijn geroepen in verband met de bescherming van het desbetreffende beroep. Bij de totstandkoming van de WAT is weloverwogen afgezien van de bescherming van het architectenberoep en zijn geen activiteiten voorbehouden aan de ingeschrevenen in het architectenregister. Datzelfde uitgangspunt geldt ook voor het dit voorstel, waarin niet is gekozen voor een algemene autonome taakopdracht van het openbaar lichaam met betrekking tot de bevordering van een goede beroepsuitoefening en behartiging van het gemeenschappelijk belang van de beroepsgroep.⁴ Van belang acht de Raad dat anders dan bij advocaten, notarissen en medici het architectenregister niet voortkomt uit een vereniging die het overgrote deel van de beroepsgroep vertegenwoordigt en op grond van haar representativiteit in aanmerking komt voor algemene vertegenwoordigende en regulerende taken. Uit de toelichting blijkt juist dat de lage organisatiegraad van de beroepsgroep een reden vormt voor de gekozen publiekrechtelijke vormgeving.⁵

Het hierboven aangehaalde argument om architecten en stedenbouwkundigen meer verantwoordelijkheid te geven, overtuigt de Raad evenmin. Dit argument berust in belangrijke mate op de gedachte dat draagvlak voor de desbetreffende wettelijke eisen het beste kan worden gecreëerd door de titelhouders, dan wel hun vertegenwoordigers, regelgevende bevoegdheid te geven met betrekking tot de genoemde onderwerpen. Voor de invulling van de verplichting om twee jaar beroepservaring op te doen alvorens een architect kan worden ingeschreven in het register, en van de verplichting tot bij- en

¹ Zie artikel II, onderdeel C.

² Zie memorie van toelichting, paragraaf 5.1.

³ Zie memorie van toelichting, hoofdstuk 5.

⁴ Zie memorie van toelichting, paragraaf 5.2.

⁵ Zie memorie van toelichting, paragrafen 1.2 en 5.1.

nascholing voor ingeschrevenen kan naar het de Raad voorkomt worden volstaan met de reeds bestaande organisatorische structuur.

Gelet op het bovenstaande acht de Raad geen klemmende argumenten aanwezig om over te gaan tot het instellen van het openbaar lichaam. Hij adviseert daarom artikel II niet in het voorstel op te nemen.

5. De omzetting van de Stichting Bureau Architectenregister (SBA) tot een openbaar lichaam van beroep is op advies van de Raad achterwege gelaten. Artikel II (oud) van het wetsvoorstel betreffende die omzetting is geschrapt. In plaats van die omzetting wordt in het voorgestelde artikel 2a van de Wet op de architectentitel (artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel) het zelfstandig bestuursorgaan SBA vervangen door het bureau architectenregister, een zelfstandig bestuursorgaan op publiekrechtelijke grondslag. In het tweede lid van artikel 2a wordt het bureau architectenregister onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebracht. De vervanging van de SBA door het bureau architectenregister en het van toepassing verklaren van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op het bureau architectenregister hebben voorts geleid tot het doen vervallen van artikel 3, eerste lid, van de Wet op de architectentitel en tot vervanging van de artikelen 4 tot en met 8 van de Wet op de architectentitel in artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

6. Overige opmerkingen

a. Lidmaatschapsgeld

Voor het openbaar lichaam voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid lidmaatschapsgeld bij de leden in rekening te brengen.¹ Daarbij is het mogelijk dat een verschil wordt gemaakt tussen de leden die automatisch lid zijn van het Architectenregister en leden die na inschrijving in het register een verzoek tot lidmaatschap kunnen doen.² Het lidmaatschapsgeld voor leden die een verzoek tot lidmaatschap doen, kan niet hoger worden gesteld dan het lidmaatschapsgeld voor leden die na inschrijving automatisch lid zijn van het Architectenregister.³ In de toelichting wordt niet ingegaan op de redenen voor dit onderscheid. Onderbouwd zou moeten worden waarom de herkomst van opleidingstitel, certificaat of getuigschrift een relevant verschil is dat een ongelijke hoogte van het lidmaatschapsgeld rechtvaardigt. De Raad adviseert dit onderscheid nader te bezien.

b. Erkenning getuigschriften uit derde landen

In het voorstel wordt de overeenkomstige toepassing van de artikelen 5 tot en met 13 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties (AweE) voor de erkenning van getuigschriften uit derde landen afgeschaft.⁴ In de artikelen 5 tot en met 13 van de AweE wordt de procedure voor (het onderzoek tot) erkenning van EG-beroepskwalificaties geregeld. Zonder deze voorziening zijn er voor personen met niet direct erkende kwalificaties minder mogelijkheden om door middel van compenserende maatregelen alsnog erkenning te bewerkstelligen. In de toelichting wordt geconstateerd dat deze van overeenkomstige toepassingverklaring niet langer wenselijk is, maar wordt niet aangegeven waarom dat het geval is. De Raad adviseert dit onderdeel van het voorstel alsnog van een dragende motivering te voorzien.

c. Aantallen examencommissies, examenreglementen en klachtencommissies
Door het voorgestelde artikel 12b, derde lid, wordt voorzien in de instelling van één examencommissie en één examenreglement.⁵ In de toelichting wordt evenwel uitgegaan van vier examencommissies voor de vier beroepsgroepen die een rol krijgen bij het afleggen van de vier examens op basis waarvan toelating tot het register mogelijk is. Daarbij wordt tevens uitgegaan van vier examenreglementen.⁶ Dat lijkt weinig doelmatig.

Eveneens wordt in het wetsvoorstel voorzien in de instelling van één klachtencommissie.⁷ Uit de toelichting valt evenwel af te leiden dat beoogd is voor de vier verschillende beroepsgroepen elk een afzonderlijke klachtencommissie in het leven te roepen.

Naar het oordeel van de Raad wordt onvoldoende aangetoond waarom het noodzakelijk of nuttig is vier examenreglementen, vier examencommissies en vier klachtencommissies in te stellen. Daarbij voorziet het wetsvoorstel in één stelsel van gedragsregels geldend voor alle beroepsgroepen. De toelichting

¹ Artikel II, onderdeel F, het voorgestelde artikel 8e, derde lid.

² Ingevolge artikel II, onderdeel C, het voorgestelde artikel 2a, derde en vierde lid.

³ Artikel II, onderdeel F, het voorgestelde artikel 8e, derde lid, laatste volzin.

⁴ Wijziging voorgesteld in artikel I, onderdeel J voorgestelde artikel 9 eerste lid, onder j, onderdeel K t/m M, artikelen 10, 11 en 12 eerste lid, onder f (nieuw).

⁵ Artikel I, onderdeel N.

⁶ Memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel N.

⁷ Artikel I, onderdeel AA, de voorgestelde artikelen 24a en 24b.

gaat niet in op de mogelijke gevolgen van vier verschillende klachtencommissies voor de uniforme uitleg van één set gedragsregels. De Raad betwijfelt de doelmatigheid van vier verschillende klachtencommissies en wijst op de mogelijkheid van uiteenlopende beoordelingen in vergelijkbare gevallen. Afzonderlijke klachtencommissies zouden kunnen leiden tot gebrek aan transparantie van de klachtenregeling voor consumenten. De Raad adviseert gelet op het bovenstaande de toelichting in overeenstemming te brengen met de tekst van het voorstel.

d. Regelgevende bevoegdheid van het bureau

In artikel I, onderdeel AA voorgesteld artikel 24a, eerste lid, wordt verwezen naar regels met betrekking tot de behandeling van klachten over niet naleving van gedragsregels. De formulering in dit artikel biedt echter geen grondslag voor het stellen van dergelijke regels door het bureau. Op eenzelfde wijze wordt in het in artikel I, onderdeel O, voorgestelde artikel 12e, tweede lid, verwezen naar regels met betrekking tot de tweejarige beroepservaringperiode zonder dat dit artikel een grondslag biedt voor het stellen van deze regels door het bureau.

Vanaf het moment dat de bevoegdheid tot het stellen van deze regels komt te liggen bij de ledenvergadering van het openbaar lichaam, wordt wel genoegzaam voorzien in de bevoegdheid tot het stellen van deze regels.¹ De Raad adviseert gelet op het bovenstaande het voorstel aan te passen.

e. Beroep tegen verordeningen van de ledenvergadering

In het in artikel II, onderdeel S, voorgestelde artikel 21, eerste lid, wordt gesteld dat een besluit genomen op grond van de wet of op grond van een aantal specifieke verordeningen niet worden aangemerkt als een besluit dat betrekking heeft op een ingeschrevene in zijn hoedanigheid als lid van het Architectenregister. Op basis van de tekst van het voorstel en de toelichting is het de Raad niet duidelijk wat beoogd is te bereiken met het voorgestelde artikellid. Daarbij zij opgemerkt dat het besluitbegrip van artikel 1:3 Awb ook van toepassing is op besluiten op basis van de WAT. Het in artikel II, onderdeel S, voorgestelde artikel 21, tweede lid, tezamen gelezen met de toelichting, laat ruimte voor de interpretatie dat met dit artikel beoogd wordt ook tegen de genoemde verordeningen beroep open te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De Raad merkt op dat het openstellen van beroep tegen algemeen verbindende voorschriften een zwaarwegende motivering behoeft. De Raad meent dat daarvoor in dit geval geen dwingende reden bestaat.² Daarbij merkt de Raad op dat, voor zover besluiten op basis van bepaalde verordeningen uit worden gesloten van beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, op basis van artikel 8:1 Awb beroep open staat bij de rechtbank. In de toelichting wordt op de wenselijkheid hiervan niet ingegaan. De Raad adviseert het voorstel aan te passen en de toelichting nader te bezien op bovenstaande aspecten.

f. Overgangsregeling voor inschrijving in het architectenregister

In de in artikel I, onderdeel EE, voorgestelde artikelen 28 en 29 wordt een overgangsregeling getroffen voor een deel van de personen die op basis van de nu geldende wet in het architectenregister kunnen worden ingeschreven. Daarbij wordt niet aangesloten bij het in werking treden van de betrokken artikelen die zien op de voorwaarden voor inschrijving, maar wordt verwezen naar een bij koninklijk besluit te bepalen dag. Het is de Raad niet duidelijk wat de reden hiervoor is. De Raad adviseert in de tekst toe te lichten waarom de overgangsregeling niet aansluit bij het moment van inwerkingtreding van de betrokken artikelen.

6a. In punt 5 van dit nader rapport is opgemerkt dat de SBA niet wordt omgezet in een openbaar lichaam. De opmerking van de Raad over het lidmaatschapsgeld heeft betrekking op een situatie die zou zijn ontstaan indien het advies van de Raad om die omzetting achterwege te laten niet was opgevolgd.

6b. Het voorstel is in de memorie van toelichting alsnog van een dragende motivering voorzien.

¹ Artikel II, onderdeel E, voorgesteld artikel 8e, tweede lid.

² Vergelijk Kamerstukken II 2008/09, 31 728, nr. 4, adviesopmerking 3.

6c. In punt 2 van dit nader rapport is opgemerkt dat in het wetsvoorstel de klachtenprocedure is geschrapt door het doen vervallen van het voorgestelde hoofdstuk VA betreffende de klachtencommissie. De door de Raad gesignaleerde tegenstrijdigheid tussen het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op het punt van de klachtencommissies doet zich door die schrapping niet meer voor. Er is geen gevolg gegeven aan de opmerking van de Raad om in plaats van vier examencommissies één examencommissie in te stellen. Het examen voor personen, die zonder de vereiste opleidingstitel zeven jaar of langer werkzaam zijn op het gebied van architectuur, stedenbouw, tuin- en landschapsarchitectuur en interieurarchitectuur en die zich op grond van een voldoende examenresultaat willen inschrijven in het architectenregister, is te inhoudelijk toegesneden op de specifieke beroepsgroep om te kunnen volstaan met één examencommissie. Het advies van de Raad om geen vier examenreglementen vast te stellen is gevolgd door in het voorgestelde artikel 12b, derde lid, van de Wet op de architectentitel de regelgevende bevoegdheid van de vier examencommissies te schrappen. Krachtens het voorgestelde artikel 12b, derde lid, regelt het bureau architectenregister de onderwerpen uit die reglementen in de nadere regels met betrekking tot dat examen.

6d. De opmerking van de Raad om in het wetsvoorstel een grondslag op te nemen voor het stellen van regels met betrekking tot de behandeling van klachten is gemaakt voor het geval de door de Raad geadviseerde heroverweging ter zake van de klachtenprocedure niet geleid zou hebben tot schrapping van de klachtenprocedure in het wetsvoorstel. In punt 2 van dit nader rapport is opgemerkt dat door het doen vervallen van hoofdstuk VA betreffende de klachtencommissie in het wetsvoorstel de klachtenprocedure is geschrapt.

6e. De opmerkingen van de Raad over beroep tegen verordeningen van de ledenvergadering van het Architectenregister zijn gemaakt voor het geval het advies van de Raad om de omzetting van de SBA in een openbaar lichaam (het Architectenregister) achterwege te laten niet zou zijn gevolgd. In punt 5 van dit nader rapport is opgemerkt dat de SBA niet wordt omgezet in een openbaar lichaam.

6f. Het advies van de Raad heeft geleid tot aanpassing van de voorgestelde artikelen 29 en 30 (artikelen 28 en 29 oud) van de Wet op de architectentitel en tot het opnemen van een voorziening in artikel VII van het wetsvoorstel voor het geval niet tijdig in Nederland een masteropleiding op het gebied van interieurarchitectuur kan worden gevolgd in plaats van in het voorgestelde artikel 28, tweede lid (oud), van de Wet op de architectentitel. In aansluiting op het voorgestelde artikel 29, eerste lid, van de Wet op de architectentitel wordt in het voorgestelde artikel 28 (nieuw) van de Wet op de architectentitel de inschrijving in het architectenregister door de SBA gehandhaafd. Voorts wordt in dat artikel de mogelijkheid geboden om het bureau architectenregister te verzoeken een doorhaling door de SBA ongedaan te maken. Het voorgestelde artikel 28 komt in de plaats van het aan de Raad voorgelegde artikel VI van het wetsvoorstel.

7. Redactionele kanttekeningen

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

7. De twee redactionele kanttekeningen van de Raad met betrekking tot artikel I zijn verwerkt. De Raad heeft drie redactionele kanttekeningen geplaatst bij het artikel in het wetsvoorstel met betrekking tot de omzetting van de SBA in een openbaar lichaam (artikel II oud) voor het geval die omzetting in het wetsvoorstel zou zijn gehandhaafd. In punt 5 van dit nader rapport is opgemerkt dat de SBA in het wetsvoorstel niet wordt omgezet in een openbaar lichaam.

8. Overige aanpassingen

a. In het voorgestelde artikel 8 (artikel 7, vierde lid, oud) van de Wet op de architectentitel is aan de diensten, waarvoor een vergoeding kan worden gevraagd tegen een vastgesteld tarief, toegevoegd de behandeling van een

verzoek om gehele of gedeeltelijke vrijstelling van het doorlopen van de tweejarige beroepservaringperiode.

b. Het derde en vierde lid (oud) van het voorgestelde artikel 12d van de Wet op de architectentitel zijn samengevoegd en gewijzigd. Het impliciete besluit in dat vierde lid, inhoudende dat aan het bezit van een getuigschrift van een Academie van Bouwkunst onder bepaalde voorwaarden een automatische vrijstelling is verbonden voor het volgen van de tweejarige beroepservaringperiode is vervangen door een te nemen besluit krachtens het derde lid van artikel 12d. De Algemene wet bestuursrecht regelt de bekendmaking van besluiten. Om die reden wordt de bekendmaking niet geregeld in het voorgestelde artikel 12d, derde lid, van de Wet op de architectentitel. In dat derde lid zijn voorts de voorwaarden waaronder een dergelijk besluit kan worden genomen opnieuw geformuleerd.

c. Naar aanleiding van bovengenoemde wijzigingen is de memorie van toelichting aangepast.

d. Tot slot is een aantal technische en redactionele wijzigingen aangebracht in de wettekst en de memorie van toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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. M. Cramer

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W08.08 0404/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Het in artikel I, onderdeel Q, voorgestelde artikel 13, tweede lid, laat onduidelijkheid bestaan over de vraag of het bureau, en later het bestuur van het Architectenregister, beleidsvrijheid heeft om een verzoek tot inschrijving in behandeling te nemen indien geen inschrijvingsvergoeding is ontvangen. De Raad beveelt aan de tekst en toelichting van het artikel op dit punt aan te passen.
- Artikel I, onderdeel EE, artikel 28, tweede lid, zo aanpassen dat de toegang tot het register voor interieurarchitecten, bij gebreke van een specifieke opleiding op dit gebied, na inwerkingtreding van dit artikel niet ruimer is dan op basis van de huidige wet is voorzien.
- In artikel II, onderdeel C, het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, introduceert «Architectenregister» als naam voor het openbaar lichaam. Hiernaast is in het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 2 sprake van een architectenregister. Het bestaan van deze aanduidingen naast elkaar kan verwarring wekken. Bovendien geeft de voor het openbaar lichaam gekozen benaming een onvolledig beeld van de taken van het openbaar lichaam. De Raad beveelt aan de naam van het openbaar lichaam af te laten wijken van het register dat hij bijhoudt.
- In artikel II, onderdeel F, artikel 5, tweede lid, in de tekst tot uitdrukking brengen of het genoemde «leden» verwijst naar bestuursleden of leden van het Architectenregister.
- Artikel II, onderdeel X, het voorgestelde artikel 27d, zo aanpassen dat de wijze van vaststelling is gekoppeld aan het voor de eerste keer vaststellen van de in artikel II, onderdeel F, artikel 8c, eerste lid, bedoelde verordening, in plaats van aan de eerste samenkomst van de leden.