

Vergaderjaar 1995–1996

24 637

Wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met de instelling van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juli 1996

In het verslag zijn door de leden van de fracties van onderscheidenlijk de PvdA, de VVD, D66 en de RPF een aantal kritische vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het naast de nieuwe Raad voor verkeer en waterstaat blijven voortbestaan van de nieuwe Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving.

Deze leden verzochten om een nadere argumentatie vanwege dat aspect van het voorstel van wet tot instelling van de Staatscommissie.

Gaarne voldoe ik aan het verlangen van die leden. Daarbij zal zoveel mogelijk ook al worden ingegaan op hun meer specifieke vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat met het voorstel wordt afgeweken van het beginsel van één adviesraad per ministerie. Naar de mening van deze leden heeft de voorgestelde nieuwe Raad voor verkeer en waterstaat ook een adviestaak met betrekking tot waterstaatswetgeving. Zij vroegen daarom hoe, ingeval van handhaving van de Staatscommissie, zal zijn voorzien in samenwerking en afstemming met het beleid van de Raad. De leden van de VVD-fractie vroegen of de taak van de Staatscommissie en de daarvoor benodigde deskundigheid niet past bij één samenhangende beleidsvorming op het terrein van verkeer en waterstaat, en of die taak dan ook niet zou zijn onder te brengen bij die van de Raad.

Ook de leden van de D66-fractie vroegen uiteen te zetten waarom de Raad niet tevens zou kunnen worden belast met de advisering over waterstaatswetgeving. De leden van de RPF-Fractie sloten hierop aan met hun vraag of de belangrijkste reden voor handhaving van de Staatscommissie was gelegen in haar expertise op het gebied van de waterstaatswetgeving en of het vanwege de voor de komende periode bestaande behoefte aan advisering praktisch is uitgesloten de advieswerkzaamheden van de Staatscommissie te integreren in die van de nieuwe Raad.

Al deze vragen en opmerkingen maken het allereerst gewenst om voor het verschaffen van duidelijkheid het doel en karakter van de advisering

door de nieuwe Raad en de nieuwe Staatscommissie te beschrijven en naast elkaar te plaatsen.

De overwegingen voor een zelfstandige Staatscommissie naast de Raad voor verkeer en waterstaat zijn eerder reeds – zij het betrekkelijk summier – aan de orde gesteld bij het voorstel van wet dat betrekking had op de herziening van de adviesstructuur binnen Verkeer en Waterstaat. In de memorie van toelichting is toen verwezen naar de specialistische taak van de Staatscommissie (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 109, nr. 3). Dat wetsvoorstel heeft geleid tot de Wet van 12 maart 1992, Stb. 146. Bij die wet werd ingesteld de huidige Raad voor verkeer en waterstaat. Daarin is toen opgegaan de toenmalige Raad van de Waterstaat met zijn vaste commissies, met uitzondering van de reeds bestaande Staatscommissie die bij gelegenheid van diezelfde wet grondslag kreeg als zelfstandig adviesorgaan naast de Raad.

Die omstandigheid dat in 1992 – dus vrij kort geleden – een wettelijke adviesstructuur voor het beleidsterrein van verkeer en waterstaat tot stand werd gebracht (waarmee dus in feite werd vooruitgelopen op de principiële aanpak voor de sterke versobering van het huidige adviesstelsel) kan enigszins verklaren dat thans in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel een afzonderlijke beschouwing over het naast de Raad voortbestaan van de Staatscommissie achterwege is gebleven. Achteraf beschouwd zou na de uiteraard beknopte motivering ten aanzien van de Staatscommissie, als één van de te handhaven specialistische commissies in de brief van staatssecretaris Kohnstamm van 8 november 1995 (Kamerstukken II, 23 725, 1995–1996), een nadere motivering in de memorie van toelichting op zijn plaats zijn geweest. In die brief werd immers ten aanzien van de Staatscommissie volstaan met er op te wijzen dat deze adviseert over nieuwe wetgeving op het gebied van het waterstaatsrecht en dat externe deskundigheid daarvoor onmisbaar is.

Overigens maak ik uit het verslag op, dat nut en noodzaak van advisering zoals die in het voorstel van wet aan de nieuwe Staatscommissie wordt opgedragen als zodanig niet worden betwijfeld door de daar aan het woord zijnde leden.

De kernvraag is derhalve, hoe het voorstel tot instelling van de Staatscommissie nu nog is te rijmen met de instelling van de Raad en of de voor de Staatscommissie beoogde adviestaak niet valt onder de adviestaak van de Raad althans niet daaronder valt te brengen.

In de memorie van toelichting op het thans aanhangige voorstel tot instelling van de Raad voor verkeer en waterstaat (Wet advies en overleg verkeer en waterstaat, Kamerstukken II, 1995–1996, 24 569 nr. 3) wordt niet in het bijzonder ingegaan op de aard van zijn adviestaak. De bestaande taak past immers praktisch geheel bij de bedoeling van de regering met betrekking tot de adviesraden nieuwe stijl. Nieuw is wel dat alleen de leden van de Raad zelf lid kunnen zijn van commissies van de Raad. Dit houdt ook verband met het feit dat de nieuwe taakstelling van de Raad is aangescherpt, d.w.z. dat de advisering in de eerste plaats gericht zal moeten zijn op het zichtbaar maken van de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van verkeer en waterstaat. Dit beleidsterrein omvat in hoofdzaak de zorg voor het verkeer en de verkeersbeheersing, de zorg voor het vervoer van goederen, personen en informatie, de zorg voor de waterhuishouding en de waterkering en de zorg voor de benodigde infrastructuur. Van dit terrein kunnen de zorg voor de infrastructuur, voorzover het betreft het openbaar verkeer op de weg en op vaarwegen, alsmede de zorg voor waterhuishouding en waterkering worden gerekend tot hetgeen wordt verstaan onder waterstaatszorg. Die laatste behoort dus

tot het «aandachtsgebied» voor zowel de werkzaamheden van de Raad als die van de Staatscommissie (waarbij de laatste in het bijzonder advies uitbrengt over de betrokken wetgeving). Verder gaat de vergelijking van de adviestaken echter niet.

Dit kan als volgt worden toegelicht.

Uitgangspunt bij de instelling van de Raad, oude en nieuwe stijl, is de samenhang tussen de taakvelden van verkeer en waterstaat als geheel, alsmede de overweging dat tal van beslissingen, die diep ingrijpen in de fysieke en maatschappelijke inrichting, moeten zijn ingebed in een brede en samenhangende visie op de mogelijke toekomst van ons land. De memorie van toelichting op het betreffende wetsvoorstel wijst daarvoor op grote infrastructurele projecten, de beheersing van de mobiliteit, de beheersing van de kwaliteit en de kwantiteit van water, en het stimuleren van marktwerking in de transportsector en bij de telecommunicatie. Kortom, vraagstukken die voor de middellange termijn op de politieke agenda zullen blijven staan en waarvoor beleidsadvisering al vanaf een vroeg moment in het proces van beleidsvorming relevant zal zijn.

Bij het formuleren en uitzetten van de strategische lijnen voor het beleid is het van groot belang om behalve van de binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat zelf aanwezige ervaring en kennis ook gebruik te maken van kennis en ervaring van personen vanuit het maatschappelijk veld alsmede om in verband met dat laatste de samenstelling van de Raad daartoe dan ook te beperken. Ter versterking van die opzet zullen de zes vaste commissies die de Raad sinds 1992, na de «verzelfstandiging» van de Staatscommissie, nog had voor de inhoudelijke voorbereiding van de adviezen, ophouden te bestaan.

De Raad zal zelf bovendien, gezien die aard van de advisering die van hem wordt verwacht – en dus breed georiënteerd zijnde op een aantal algemene (clusters) van vraagstukken – meer dan incidenteel hebben samen te werken met enkele andere adviesraden; bijvoorbeeld de Raad voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer en de Raad voor het landelijk gebied.

Het voorgaande overziende, springen de verschillen met een adviestaak op het gebied van de waterstaatswetgeving in het oog.

Immers, waar de instelling van de nieuwe Raad voortkomt uit de behoefte aan adviezen over (hoofdpijnen van) samenhangende beleidsvorming – toegespitst op de algemeen maatschappelijke context die te maken heeft met de fysieke inrichting van ons land – ligt aan de beoogde adviestaak van de Staatscommissie de behoefte ten grondslag aan advisering over wetgeving, die een belangrijke functie heeft voor de realisering van de resultaten van die beleidsvorming. Advisering met het doel waartoe de Staatscommissie is bestemd vindt in het algemeen dan ook plaats in een andere fase dan de beleidsadvisering door de Raad, nl. in de fase waarin concreet de vraag aan de orde is welk soort wetgeving (wettelijke instrumentatie en waarborgen) beantwoordt aan de concrete beleidsdoelstellingen.

Behalve om advisering in een andere fase gaat het ook om een geheel andere soort expertise dan voor de Raad is vereist. De kern van de advisering door de Staatscommissie betreft de legislatieve en verdere juridische context, voor het onderhavige wetgevingscomplex van oudsher samengevat onder de term waterstaatswetgeving en waterstaatsrecht, met als belangrijke component het waterstaatsbestuur. Bij die laatste term moet worden gedacht aan het toezicht en andere bestuursrechtelijke betrekkingen voorzover het de waterstaatszorg betreft.

Dit wetgevingscomplex is van wezenlijke betekenis voor de veiligheid en het voortbestaan van ons land. Het is mede om deze reden dat daarvoor sinds 1892 een afzonderlijke adviescommissie actief is.

Ter voorkoming van misverstand moet hieraan onmiddellijk worden toegevoegd dat het hierbedoelde gebruik maken van deskundigheid nadrukkelijk niet beperkt blijft tot één bepaald juridisch specialisme. Gezien de onderscheidene aan wetgevingsproducten verbonden aspecten van materieelrechtelijke en formeelrechtelijke aard, waaronder die van de handhaafbaarheid en de rechtstatelijkheid, dient ook de samenstelling van de Staatscommissie daaraan te beantwoorden. Dit houdt in dat de individuele leden hun meer specialistisch-deskundige inbreng moeten kunnen leveren vanuit die verschillende aspecten. Men denke hierbij aan het bestuursrecht, het milieurecht, het belastingrecht en het strafrecht, en voorts ook aan de juridische praktijk van het openbaar bestuur.

Voorwaarde voor de personele samenstelling is daarbij dat de betrokkenen voortkomen uit zowel de wetenschappelijke als praktische beoefening van die verschillende takken van het recht alsook uit de sfeer van de bestuurspraktijk (van de lagere overheden) en van de rechterlijke macht.

Wetgevingsprojecten ten behoeve waarvan met name in de afgelopen jaren op die basis adviezen door de Staatscommissie zijn uitgebracht zijn o.a. de Waterschapswet, de Tracéwet, de Wet op de waterkering en de Ontgrondingenwet. In de komende jaren zal de advisering zich hebben te richten op wetgevingsvoornemens ten behoeve van o.a. het integraal waterbeheer en de aanleg van grote infrastructurele werken en ook de modernisering van waterstaatswetgeving in het algemeen.

Uit het voorgaande moge meer duidelijk zijn geworden welke de motieven zijn voor een Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving naast de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Verder moge ook zijn gebleken dat de waterstaatswetgeving niet tevens behoort tot de adviestaak van die Raad en dat integratie in de nieuwe Raad niet zinvol zou kunnen zijn. De behoefte aan advisering over waterstaatswetgeving in de komende periode staat hier overigens los van.

Sinds 1992, toen de Raad werd ingesteld, is gebleken van concrete behoefte noch van de kant van deze beide adviescolleges zelf noch van andere zijde, aan afstemming en samenwerking. Ik verwacht niet dat dit na 1 januari 1997 anders zal zijn.

Ik zie verder ook geen parallel met de relatie tussen de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Gemeentefinanciën waar door de leden van de PvdA-fractie op werd gewezen. Anders ligt het voor de Raad en sommige adviesraden van andere ministeries. Vanwege het extra accent op vraagstukken voor strategische beleidsbepaling zal – zoals hierboven al is aangegeven – afstemming en samenwerking tussen de Raad en een of meer andere vergelijkbare raden zich vaker gaan voordoen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de RPF-fractie kan nog worden meegedeeld dat de (hernieuwde) wettelijke instelling en taakvaststelling van de Staatscommissie per 1 januari 1997 geen gevolgen in zich behoeft te dragen voor haar personele samenstelling.

De leden van de D66-fractie stelden de vraag waarom de Minister van Binnenlandse Zaken het wetsvoorstel niet medeondertekent, gelet op de op medeondertekening betrekking hebbende amendering van het voorstel van wet voor de Kaderwet adviescolleges.

De regering is van mening dat het wettelijk voorschrift om te voorzien in mede-ondertekening van toepassing is op toekomstige, vanaf die datum in te stellen adviescolleges. De desbetreffende instellingsregelingen kunnen in dat geval namelijk worden gezien als een wijziging van het alsdan per 1 januari 1997 voltooide nieuwe adviesstelsel, waarvoor de Kaderwet vanaf die datum gelding zal hebben. De regering ziet het voorschrift inzake de mede-ondertekening dan ook vooral als een waarborg om toekomstige wildgroei van het adviesstelsel tegen te gaan. In 1996 bestaat geen enkele behoefte aan mede-ondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken. De gehele operatie van de herziening van het adviesstelsel, waaronder ook de wetsvoorstellen tot inrichting van het nieuwe adviesstelsel vallen, wordt immers reeds gecoördineerd door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink