

Vergaderjaar 2000–2001

27 492

Wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met de instelling van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Onderhavig voorstel van wet strekt tot het instellen van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (hierna: de Commissie). Bij Koninklijk besluit van 21 april 1892 werd de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving ingesteld. Zij werd ingesteld opdat zij de regering van advies zou kunnen dienen omtrent de wettelijke regels die ten aanzien van het waterstaatsbestuur moesten worden gesteld. Bij Wet van 9 november 1950 (Staatsblad K498) is de Staatscommissie ingesteld bij wet in formele zin, destijds nog als vaste commissie ressorterend onder de Raad van de Waterstaat. Bij de opheffing van de Raad van de Waterstaat ter gelegenheid van de instelling van de Raad voor verkeer en waterstaat (Wet raad voor verkeer en waterstaat), heeft de Staatscommissie op grond van haar algemene adviestaak met betrekking tot inhoud en structuur van de waterstaatswetgeving een zelfstandige wettelijke basis gekregen in 3a van de Waterstaatswet 1900. In verband met de herziening van het gehele adviesstelsel van het Rijk hielden per 1 januari 1997 alle externe colleges van advies als bedoeld in artikel 79 van de Grondwet op te bestaan. Dit heeft plaatsgevonden middels de Herzieningswet adviesstelsel. Ingevolge de Aanpassingswet herziening adviesstelsel vervielen per 1 januari 1997 de wettelijke bepalingen waarop de instelling van de onderscheidene adviescolleges steunden. Dit betekende dat voor die specialistische adviescolleges waaraan ook na de herziening van het adviesstelsel behoefte bleef bestaan, een nieuwe wettelijke basis gecreëerd diende te worden. Reeds bij brief van 8 november 1995 (kamerstukken II 1995/96, 23 725, nr. 14) heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aangegeven dat het de bedoeling was om, in het kader van de herziening van het adviesstelsel van het Rijk, de Staatscommissie te behouden. Daar dit ingevolge artikel 79 van de Grondwet diende te geschieden bij wet in formele zin, is bij wet van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 11 december 1996, houdende wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met de instelling van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving (Stb. 632)

wederom in § 3a van de Waterstaatswet 1900 een wettelijke basis voor genoemde Staatscommissie gecreëerd (hierna: de wet van 11 december 1996).

Voor een uitgebreide weergave van de overwegingen die in 1996 hebben geleid tot het wederom instellen van de Staatscommissie zij in het bijzonder verwezen naar de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag behorend bij bovengenoemde wet (kamerstukken II 1995/96, 24 637, nrs. 3 en 5). Aldaar, en dan in het bijzonder op de bladzijden 2 tot en met 4 van de nota naar aanleiding van het verslag, wordt ook uitgebreid aandacht besteed aan de positie van de Staatscommissie ten opzichte van de Raad voor verkeer en waterstaat. De instelling van de Staatscommissie was, blijkens artikel II van de wet van 11 december 1996, van tijdelijke aard. Bepaald is dat § 3a van de Waterstaatswet 1900, de wettelijke grondslag voor de Staatscommissie, met ingang van 1 januari 2001 vervalt. Genoemd artikel II is bij amendement ingevoegd (kamerstukken II, 1996/97, 24 637, nr. 9), en had tot doel het wetsvoorstel te voorzien van een zogenaamde horizonbepaling. Deze bepaling biedt de gelegenheid om na evaluatie door de wetgever te laten beslissen of er voldoende aanleiding zou bestaan tot handhaving of verlenging van de Staatscommissie.

2. Evaluatiecommissie

Mede naar aanleiding van het vorenstaande heeft eerste ondergetekende van dit voorstel van wet besloten een onafhankelijke commissie tot evaluatie van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving in te stellen. Deze commissie, die onder voorzitterschap van prof. mr J. de Ruiten heeft gestaan, is benoemd bij besluit van 16 maart 2000 (Stcrt. 2000, 58) en heeft eind april 2000 gerapporteerd. Dit rapport is aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verzonden bij brief van 26 juni 2000.

Vornoemde evaluatiecommissie (verder: de evaluatiecommissie) heeft op 28 april jl. haar rapport uitgebracht. Zij heeft uitgebreid dossieronderzoek gedaan, alsmede een groot aantal interviews afgenomen. De evaluatiecommissie ziet de Staatscommissie als een deskundig instituut op een smal rechtsgebied. Daarbij komt de commissie tot de conclusie dat de Staatscommissie niet geheel voldoet aan de verwachtingen die bij de hernieuwde start van de commissie in 1997 waren uitgesproken. Zij stelt daarbij echter ook vast dat indien een aantal verbeteringen wordt aangebracht, de Staatscommissie wel kan gaan functioneren zoals dat in 1997 is bedoeld en zoals dat ook voor de toekomst waarde kan hebben. Verder stelt de evaluatiecommissie vast dat er een breed gedragen wens is de Staatscommissie te continueren, vooral ook gelet op een aantal grote projecten dat zich in de toekomst op het gebied van de (natte) waterstaatszorg zal gaan voordoen. De evaluatiecommissie komt tot de conclusie dat de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving opnieuw, en voor bepaalde tijd, en rekening houdend met een aantal verbeteringsvoorstellen, dient te worden ingesteld. In onderhavig voorstel van wet wordt dit advies opgevolgd, zij het dat in het voorstel van wet gesproken wordt van een Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, hetgeen hierna onder de toelichting bij artikel I nader uiteen wordt gezet. Bij de keuze om wederom een Commissie in te stellen is mede van doorslaggevende aard geweest het gegeven dat zich op het terrein van de waterstaatszorg de komende jaren een aantal majeure uitdagingen aandient. Nog afgezien van advisering terzake van de meer reguliere wetgevingsprojecten, ten aanzien waarvan ook reeds de deskundige inbreng van de Commissie is gewenst, wordt de komende jaren een aantal belangrijke beslissingen op het terrein van de waterstaatszorg verwacht dat in potentie een grote invloed kan hebben op de inhoud en

structuur van de wetgeving terzake. Hierbij kan worden gedacht aan het binnenkort te verwachten advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw, welk advies zich zal richten op de te nemen maatregelen en keuzen ten behoeve van de toekomstige waterhuishouding in Nederland. Daarnaast kunnen de eindconclusies van de Commissie Togatema terzake van de regeling van de waterschapsfinanciering voor de waterstaatswetgeving van groot belang zijn. Dit heeft mogelijk niet slechts consequenties voor de meer fiscale aspecten van wetgeving, maar het heeft eveneens consequenties voor de waterschapsorganisatie. Verder is voorzienbaar dat op korte termijn diepgravend nagedacht dient te worden over het instrumentarium aangaande toekomstige projecten van rivierversuiming, alsmede de mogelijk daarmee samenhangende toekomstige regeling van eventuele dijkversterkingen op grond van de Wet op de waterkering. Daarnaast is voorzienbaar dat de samenhang tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer ook op het niveau van inhoud en structuur van wetgeving op het terrein van de waterstaatszorg nader doordacht dient te worden. Dit hangt overigens mede samen met het advies van voornoemde Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Tenslotte zal binnenkort een adviesaanvraag aan de Staatscommissie gezonden worden, waarin zij wordt gevraagd te adviseren over de wenselijkheid en de concrete vorm van een eventuele verdere integratie van wetgeving op het terrein van de waterstaatszorg. Dit is bij uitstek een vraagstuk waarbij de brede deskundigheid van de Commissie een belangrijke rol zou kunnen spelen. Dit is overeenkomstig de toezegging van eerste ondergetekende aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de behandeling van de regeringsbeslissing inzake de Vierde nota waterhuishouding. Deze hiervoor genoemde onderwerpen kunnen alle van ingrijpende aard zijn voor het wetgevingscomplex betreffende de waterstaatszorg; nu dit complex van een zodanig belang is voor de toekomstige bewoonbaarheid van ons land, blijft behoefte bestaan aan een apart, terzake deskundig, adviesorgaan.

Met betrekking tot een aantal verbeteringsvoorstellen zij het volgende opgemerkt. De evaluatiecommissie komt met een aantal voorstellen die het rendement van de Staatscommissie zouden verbeteren. Deze voorstellen zijn te onderscheiden in voorstellen van meer interne aard in de sfeer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dan wel de Staatscommissie en voorstellen die mede betrekking hebben op onderhavig voorstel van wet. De verbeteringsvoorstellen van meer interne aard betreffen aspecten als het hanteren van een meer informele werkwijze door de Staatscommissie, de mogelijkheid om ad-hoc externe deskundigheid in te schakelen, de positie van de voorzitter en versterking van het secretariaat. Verder betreft het elementen als het door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ook op het niveau van de ambtelijke en politieke leiding, beter benutten van de Commissie. Deze voorstellen zullen worden opgevolgd.

De evaluatiecommissie doet eveneens een aantal verbeteringsvoorstellen dat een directe relatie heeft met het wetsvoorstel. Het betreft de reikwijdte van het terrein waarop advisering gewenst is, de aard van de adviesaanvragen en het gewenste aantal leden van de Commissie.

3. Reikwijdte van de advisering

Met betrekking tot de reikwijdte van het terrein waarop advisering gewenst is, zij het navolgende opgemerkt. De evaluatiecommissie meent dat de taak van de nieuw in te stellen Commissie moet worden beperkt tot de «natte waterstaatswetgeving». Dat voorstel wordt in het voorstel van wet niet overgenomen. Hieraan ligt een tweetal argumenten, van onderscheidenlijk meer formele en meer materiële aard, ten grondslag. Ten eerste valt een taakgebied als «natte waterstaatswetgeving» beleidsmatig

noch wettelijk goed te markeren, gelet op de in geding zijnde wetten; op het gebied van de waterstaatszorg is een aantal algemene wetten te onderscheiden, zoals de Wet beheer rijkswaterstaatswerken die onder meer regels geeft voor het beheer van wateren en waterkeringen, bij het Rijk in beheer, alsook de Waterstaatswet 1900. Daarnaast is een aantal wetten te onderscheiden dat zowel te beschouwen is als «nat» als «droog». Te denken is bijvoorbeeld aan de Ontgrondingenwet die immers ook ziet op ontgrondingen in rivieren en de Noordzee en Waddenzee, alsook de Tracéwet die immers niet slechts betrekking heeft op (spoor)wegen, maar ook ziet op de aanleg of wijziging van een hoofdvaarweg. Ten tweede kan, als argument van meer materiële aard, geconstateerd worden dat grote interferentie bestaat tussen het regelgevingscomplex dat te kenschetsen is als de meer natte waterstaatswetgeving en de waterstaatswetgeving die regels geeft met betrekking tot de meer «droge» aspecten, en dat het niet wenselijk zou zijn hierin een al te strikte scheiding aan te brengen. Wellicht dat een enkel voorbeeld dit nader kan toelichten. De in de Wet op de waterkering, in de ogen van de evaluatiecommissie waarschijnlijk te beschouwen als behorende tot de «natte waterstaatswetgeving», gekozen constructie voor een gecoördineerde besluitvormingsprocedure met betrekking tot de voor de uitvoering van een dijkversterkingsplan benodigde besluiten heeft een directe relatie met de in de wijziging van het bij koninklijke boodschap van 14 december 1998 ingediende voorstel van wet, houdende wijziging van de Tracéwet (eerste tranche) (kamerstukken I 1999/2000, 26 343, nr. 173) voorgestelde gecoördineerde procedure voor de voor de uitvoering van een tracébesluit benodigde vergunningen en ontheffingen.

Thans behelst de taakomschrijving het «adviseren over de inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg». In onderhavig voorstel van wet wordt deze taakomschrijving, gezien het voorgaande, gecontinueerd. Hoewel geconstateerd kan worden dat het merendeel van de adviesaanvragen van de laatste jaren betrekking had op het meer «natte gedeelte» van de waterstaatswetgeving, blijft behoefte bestaan aan een niet te enge taakomschrijving van de Commissie. In haar reactie op bovengenoemd evaluatierapport geeft ook de Staatscommissie, bij brief van 30 mei 2000, aan dat voorzichtigheid betracht moet worden met de stelling dat het begrip waterstaatszorg vooral de natte waterstaatszorg zou inhouden. Het begrip waterstaatszorg heeft, aldus de Staatscommissie, in het algemeen een ruime strekking. Ook de Staatscommissie wijst op wederzijdse beïnvloeding tussen de meer «natte» en de meer «droge» waterstaatswetgeving.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De evaluatiecommissie ziet voor de wederom in te stellen Commissie een tweetal soorten te onderscheiden adviezen. Enerzijds betreft het de vraag of een beleidsvoornemen op het terrein van de waterstaatszorg zich zou moeten vertalen in regelgeving, en zo ja, hoe dit dan zou moeten plaatsvinden. Anderzijds valt te denken aan de advisering inzake een ontwerp-wijziging van regelgeving. De laatste jaren hebben beide soorten van adviesaanvragen plaatsgevonden. Zeer wel denkbaar is dat de komende jaren in de advisering meer de nadruk komt te liggen op de eerste soort van advisering; de, zoals de Staatscommissie dat in haar zelfevaluatie en haar reactie op het rapport van de evaluatiecommissie noemt, meer strategische advisering. Beide soorten van advisering vallen te scharen onder de zinsnede «inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg», genoemd in het voorgestelde artikel I, van het wetsvoorstel.

De evaluatiecommissie heeft geadviseerd om het aantal leden van de in te stellen Commissie, mede vanwege de voorgestelde beperking van de taakomschrijving tot de «natte» waterstaatszorg, terug te brengen tot vijf. Thans bestaat, gezien het bepaalde in artikel 5a, tweede lid, van de Waterstaatswet 1900, de mogelijkheid om in de Staatscommissie twaalf leden te benoemen. De laatste jaren heeft de Staatscommissie maximaal een negental leden gekend. Een al te kleine Commissie is, mede gezien een aantal verwachte majeure vraagstukken inzake de inhoud en structuur van wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg – zie het algemene gedeelte van deze toelichting –, niet wenselijk. Daarbij komt dat voor de advisering op bovengenoemd terrein de Commissie dient te kunnen beschikken over een breed scala aan deskundigheden welke benodigd zijn om een meerwaarde in de advisering te kunnen bieden. De legislatieve en verdere juridische context van de waterstaatswetgeving blijft immers niet beperkt tot de «waterstaatswetgeving in enge zin»; nadrukkelijk zal steeds specialistisch-deskundige inbreng noodzakelijk zijn vanuit bijvoorbeeld het milieurecht, het ruimtelijke ordeningsrecht en het algemene bestuursrecht. Derhalve zal de nieuw ingestelde Commissie bestaan uit ten hoogste zeven leden, inclusief de voorzitter. Bovendien zij opgemerkt dat, mocht een specifieke adviesaanvraag ten dele buiten de specifieke deskundigheden van de leden van de kleinere Commissie vallen, wat overigens niet snel het geval zal zijn, de Commissie zich kan doen bijstaan door andere personen, voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is, aldus artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan specifieke deskundigheid op het terrein van het belastingrecht.

Het voorstel van wet hanteert de benaming Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, terwijl tot op heden een commissie met de naam Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving bestaat. De nieuwe benaming is om twee redenen gekozen. Enerzijds sluit die naam beter aan op de meeste onder de Kaderwet adviescolleges gekozen namen voor colleges van advies. Die wet spreekt immers in artikel 1, onder a, ook over adviescollege. Verwezen zij bijvoorbeeld naar de «Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken», het «College van advies voor de justitiële kinderbescherming» en de «Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht». Daarnaast brengt een nieuwe naam ook een cesuur aan ten opzichte van de periode van voor 1 januari 2001.

Artikel II

Met betrekking tot het wederom tijdelijk instellen van de Commissie zij nog het volgende opgemerkt. Bij de Wet van 11 december 1996 was de instelling van de Staatscommissie van tijdelijke aard; na evaluatie zou de wetgever kunnen besluiten tot handhaving of verlenging van de Staatscommissie. Alsdan had de Staatscommissie een periode van vier jaar om zich te bewijzen. Gezien het rapport van de commissie tot evaluatie van de Staatscommissie, ligt het niet in de rede om nu reeds te besluiten tot definitieve instelling van de Commissie; op basis van een te houden evaluatie tegen het einde van het jaar 2005 kan een dergelijk besluit alsnog genomen worden.

Artikel III

De datum van inwerkingtreding sluit aan op de datum waarop de Staatscommissie op grond van Artikel II van de Wet van 11 december 1996 zou ophouden te bestaan.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries