

Vergaderjaar 2003–2004

**29 720**

## **Wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met het opnieuw instellen van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **I. Algemeen**

##### *1. Inleiding*

Onderhavig beknopt wetsvoorstel strekt ertoe de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (hierna te noemen de Commissie) opnieuw in te stellen. De Commissie is op grond van de resultaten van een evaluatie van haar voorganger, de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving, ingesteld bij Wet van 16 maart 2001.<sup>2</sup> Deze wet is in werking getreden per 6 april 2001 en werkt terug tot en met 1 januari 2001. De Commissie heeft tot taak om de regering en het parlement te adviseren over de inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg. Zij kan zowel gevraagd, als ongevraagd advies geven aan de regering, dan wel aan het parlement.

In de Wet van 16 maart 2001 is bepaald dat de Commissie zal ophouden te bestaan op 1 januari 2005. Indien in een nieuwe evaluatie zou blijken dat de Commissie goed functioneert en zich voldoende wetgevingsprojecten aandienen, ten aanzien waarvan het wenselijk is het oordeel van de Commissie in te winnen, zou de tijdelijke status kunnen worden omgezet in een vaste status.<sup>3</sup> Inmiddels heeft een evaluatie-onderzoek plaatsgevonden. Onderhavig voorstel strekt mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie tot het voor twee jaar opnieuw instellen van de Commissie. Gelet op de datum waarop de huidige Commissie expireert, 1 januari 2005, is het van belang dat onderhavig wetsvoorstel op voorspoedige wijze wordt behandeld. Voordat de nieuw ingestelde Commissie daadwerkelijk zal kunnen functioneren, zullen immers ook nog (her)benoemingsbesluiten tot stand moeten worden gebracht. Deze worden na behandeling in de ministerraad genomen bij Koninklijk Besluit.

##### *2. Evaluatie*

Ter uitvoering van het voornemen om de Commissie te evalueren is op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat door professor mr. J. de Rooter een onderzoek gedaan. Op 10 februari 2004 heeft hij zijn eindrapport uitgebracht.<sup>4</sup> Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek en een aantal interviews. Bij de beoordeling van de resultaten is rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden waaronder de Commissie

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Wet van 16 maart 2001 tot wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met de instelling van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (Stb. 167).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 492, nr. 3, blz. 5, Kamerstukken II 2000/01, 27 492, nr. 5, blz. 2.

<sup>4</sup> Het rapport is, tezamen met de interne evaluatie van de Commissie zelf, aan de Staten-Generaal verzonden bij brief van 28 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 27 625, nr. 41). De interne evaluatie is door de Commissie opgesteld op grond van de verplichting ex artikel 28, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges.

haar taak heeft moeten vervullen. Zo zijn haar leden veel later dan het moment van haar instelling benoemd, bij besluit van 19 november 2001.<sup>1</sup> Nu de evaluatie is uitgevoerd in januari 2004, is de Commissie effectief op twee jaren van adviesarbeid beoordeeld. In die periode was er bovendien sprake van politieke wisselingen; er vonden twee kabinetsformaties plaats, waardoor het aantal adviesaanvragen en daarmee ook het aantal adviezen achterbleven ten opzichte van het werkprogramma. Uit het evaluatie-onderzoek van professor De Ruiter kwam naar voren dat vrij algemeen aan de Commissie een duidelijke meerwaarde wordt toegekend.<sup>2</sup> Het advies uit het evaluatie-onderzoek om de Commissie opnieuw in te stellen wordt in het onderhavige wetsvoorstel grotendeels overgenomen, op grond van de volgende overwegingen.

### *3. Kabinetsstandpunt ten aanzien van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving*

In het huidige kabinetsbeleid worden adviescolleges kritisch gezien en het zonder meer voortbestaan van adviescolleges spreekt dan ook niet vanzelf. In de uitvoering van het rijksbrede actieprogramma «Andere overheid» zal het kabinet hieraan ruimschoots aandacht besteden.<sup>3</sup> De grondige doorlichting van het adviesstelsel in het kader van «Andere overheid» wordt momenteel voorbereid. Dit mag echter niet op voorhand ten koste gaan van adviescolleges die goed functioneren, in een duidelijke behoefte voorzien en derhalve nuttig kunnen worden gebruikt. Derhalve heeft het kabinet overwogen of het raadzaam is nu reeds een wetsvoorstel in te dienen dat is gericht op de voortzetting van de Commissie of dat het aanbeveling verdient daarmee te wachten tot de doorlichting van het adviesstelsel is afgerond. Het kabinet is tot de conclusie gekomen dat de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving in elk geval nog de komende twee jaar zal moeten blijven bestaan. Enerzijds is van belang dat geen premature besluitvorming plaatsvindt die het actieprogramma «Andere overheid» zou doorkruisen, anderzijds kan de Commissie de komende jaren niet worden gemist gelet op de belangwekkende ontwikkelingen op het gebied van waterstaatswetgeving, de aandacht die de Commissie heeft voor stroomlijning van wetgeving en voor de samenhang met aanpalende rechtsgebieden, welke juist voor dit kabinet speerpunten zijn, en de snelle en daadkrachtige werkwijze volgens welke de Commissie adviseert. Een en ander kan als volgt nader worden toegelicht.

#### 3.1 Behoeftte aan een Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving

In de komende periode zal naar verwachting een aantal forse knopen moeten worden doorgehakt op het gebied van de waterstaatszorg. Het is van belang daarbij te beschikken over een kwalitatief goed wetgevingsinstrumentarium. Het gaat daarbij onder meer om de volgende onderwerpen.

Allereerst de integratie van waterwetgeving; dit vormt een omvangrijk project van wetgevingsbeleid waarbij vragen voorliggen naar de structuur en vormgeving van regelgeving en naar de verhouding met andere wetgevingsstelsels, in het bijzonder het ruimtelijk bestuursrecht en het milieurecht. De verwevenheid tussen deze terreinen is immers de laatste jaren groter geworden. Ook spelen ten aanzien van Europese regelgeving vragen van wetgeving zoals hoe met de integratie van waterwetgeving de implementatie van Europese richtlijnen, in het bijzonder de Kaderrichtlijn Water, kan worden gerealiseerd. Het Europees recht is immers van toenemend belang voor het nationale en regionale waterbeheer. Verder kunnen worden genoemd de financieringsstructuur en de bestuurssamenstelling van waterschappen, inclusief het kiesstelsel. Ook vraagstukken van schaderecht die zich voordoen bij de ruimtelijke maatregelen die nodig

<sup>1</sup> Stcrt. 2001, nr. 236.

<sup>2</sup> Zie het evaluatie-rapport, p. 15.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1.

zijn om de Nederlandse waterhuishouding op orde te krijgen, verdienen specifieke aandacht.

Ten aanzien van deze, deels fundamentele, vraagstukken leeft breed de wens om over de onafhankelijke, juridische deskundigheid die uniek in de Commissie beschikbaar is, te kunnen beschikken. Het gaat immers om complexe vraagstukken van waterstaatszorg en waterstaatswetgeving, die van groot belang zijn voor de toekomstige bewoonbaarheid van ons land. Het betreft bovendien een specifiek terrein waarvoor de deskundigheid maar in zeer beperkte mate beschikbaar is.

In de huidige omstandigheden is de rol van de Commissie te onderscheiden van die van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. De Raad heeft immers een algemeen omschreven werkkterrein, en zijn taak is niet toegespitst op de juridische vragen van wetgeving waarmee de genoemde operaties gepaard zullen gaan. Zijn advies is van belang bij strategische beleidsvraagstukken toegespitst op de fysieke inrichting van ons land en vergt generalistische kennis. De vraagstukken waarover het advies van de Commissie inzake de waterstaatswetgeving wenselijk wordt geacht, betreffen echter in hoofdzaak het specifieke terrein van het waterstaatsrecht; de raakvlakken met de aanpalende beleidsterreinen en wetgevingsstelsels zoals die van de ruimtelijke ordening en het milieurecht, worden eveneens nadrukkelijk door de Commissie in het oog gehouden. De Commissie is door haar samenstelling en kleine omvang en door haar op concrete juridische wetgevingsvraagstukken toegespitste werkwijze naar het oordeel van het kabinet zeer goed in staat om snel en slagvaardig te adviseren. Dat is in de korte periode van haar bestaan ruimschoots gebleken. Bovendien leidt het totaal van in de Commissie verzamelde expertise ertoe dat haar adviezen breed afgewogen zijn en met een open blik tot stand komen. Daardoor hebben de adviezen inhoudelijke meerwaarde, die verloren zou gaan bij niet-handhaving van de Commissie.

### 3.2 Verhouding met «Andere overheid»

In het kader van het actieprogramma «Andere overheid» wordt gestreefd naar deskundige strategische advisering. Dit is een belangrijk gegeven bij de beoogde versobering en herstructurering van het adviesstelsel en een beter gebruik van de rapporten van de rijksplanbureaus en de WRR, aldus de kabinetsvisie «Andere overheid».<sup>1</sup> Het voor twee jaar opnieuw instellen van de Commissie past binnen dit streven. Het nu al opheffen van de Commissie zou in het kader van versobering van het adviesstelsel alleen aan de orde kunnen zijn indien nu al duidelijk zou zijn dat daarmee ook sprake is van een verbetering van het adviesstelsel. Uit de evaluatie van de Commissie blijkt evenwel dat het wenselijk wordt geacht een onafhankelijk juridisch deskundig orgaan, dat op een afstand staat van het ministerie, te kunnen raadplegen bij de grote wetgevingsoperaties die mede in het kader van een ander belangwekkend onderdeel van het actieprogramma «Andere overheid» worden gestart ter opschoning van wetgeving. Daarbij moet voor de waterstaatswetgeving in het bijzonder aan de hiervoor genoemde wetgevingsvraagstukken worden gedacht. Bij de in het evaluatie-rapport voorgestelde tijdelijke instelling wordt aangesloten, omdat een verlenging voor onbepaalde duur naar het oordeel van het kabinet op dit moment niet wenselijk is, gelet op de doorlichting van het adviesstelsel in het kader van het actieprogramma «Andere overheid». Om straks met de uitkomsten van genoemde doorlichting rekening te kunnen houden, luidt het voorstel, in afwijking van de in het evaluatie-rapport voorgestelde instellingsperiode van vijf jaar, daarom om de Commissie voor twee jaar in te stellen. Tijdig voor ommekeer van deze periode zal het kabinet nut en noodzaak van het voortbestaan van de Commissie moeten hebben vastgesteld. Dan kan immers goed worden geput uit de uitkomsten van de rijksbrede doorlichting van de adviesorganen in het kader van «Andere overheid». Het kabinet acht

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1, blz. 12.

het prematuur om nu reeds vooruit te lopen op de uitkomsten van deze doorlichting. Indien na deze periode van twee jaar blijkt dat er reden is de functie van de Commissie op enigerlei wijze te continueren, zal deze worden ingepast in het vernieuwde advies- en kennisstelsel zoals dat wordt uitgewerkt in het actieprogramma «Andere Overheid». Daartoe is nieuwe wetgeving vereist. Het kabinet heeft nog overwogen, ten einde het wetgevingsproces over twee jaar niet onnodig te belasten en rekening te houden met eventuele verlengde besluitvorming over zowel het vernieuwde adviesstelsel als over de inrichting van de waterstaatswetgeving, in het onderhavige wetsvoorstel een mogelijkheid op te nemen om de thans voorgestelde instellingstermijn bij Koninklijk Besluit te verlengen met een periode van bijvoorbeeld nogmaals twee jaar. Daarvan is echter afgezien omdat dit niet goed is in te passen in het actieprogramma «Andere overheid». Ditzelfde geldt indien gekozen zou worden om de door professor De Ruiter voorgestelde termijn van vijf jaar onverkort over te nemen; bovendien zou daarmee de indruk worden gewekt dat de Commissie buiten de herziening van het adviesstelsel wordt geplaatst. Ook wordt het tegenover de Commissie niet wenselijk geoordeeld indien de Commissie tussentijds zou worden opgeheven als gevolg van de herzieningsoperatie.

#### *4. Bestuurlijke en bedrijfseffecten, uitvoerbaarheid en gevolgen voor het milieu*

Het wetsvoorstel leidt niet tot een stijging van bestuurlijke of bedrijfslasten, en heeft geen gevolgen op het vlak van milieu en uitvoerbaarheid.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel II*

Om in de toekomst de mogelijkheid open te houden om de wenselijkheid van het voortbestaan van de Commissie opnieuw te bezien, is gekozen voor het opnieuw tijdelijk instellen van de Commissie, dit ook in navolging van de evaluatie en in lijn met het actieprogramma «Andere overheid». Tijdig voor de afloop van de termijn van twee jaar zal een evaluatie worden gehouden. Daarbij zal uiteraard ook rekening worden gehouden met de uitkomsten van de doorlichting van het adviesstelsel in het kader van het actieprogramma «Andere overheid». Daarnaast spelen uiteraard het functioneren van de Commissie, de behoefte aan een dergelijk adviesorgaan en de werkvoorraad een rol.

### *Artikel III*

Met de datum van inwerkingtreding wordt beoogd aan te sluiten op de datum waarop de Commissie op grond van de Wet van 16 maart 2001 zou ophouden te bestaan. Omdat het wetsvoorstel indien het door de Staten-Generaal wordt aanvaard en door de Koningin wordt bekrachtigd referendabel zal zijn, is een verwijzing opgenomen naar artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet. Dit artikel biedt een aparte regeling voor de gevallen waarin de inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, geen uitstel duldt. Van een dergelijke situatie is in het onderhavige geval sprake, aangezien de Commissie van

advies inzake de waterstaatswetgeving van rechtswege ophoudt te bestaan per 1 januari 2005.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C. de Graaf