

## INHOUDSOPGAVE

---

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
1.1 Adviesaanvraag	4
1.2 Leeswijzer	4
2. Integratie van waterwetgeving: ja of nee?	5
2.1 Ontwikkelingen in het waterbeleid	5
2.2 Bestaande waterwetgeving	7
2.3 Is er wel een probleem?	11
3. Project tot integratie van waterwetgeving	14
3.1 Inperking en afbakening	14
3.2 Structuur van een integrale waterwet	17
3.3 Verhouding met milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht	18
3.4 Projectorganisatie	20
4 Tenslotte	23
4.1 Concrete vragen van de Staatssecretaris	23
4.2 Eindconclusie	24
Bijlage 1 Adviesaanvraag	25
Bijlage 2 Samenstelling Commissie	32

## SAMENVATTING

---

Op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat brengt de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (de Commissie) een advies op hoofdlijnen uit over de mogelijkheden, nut en noodzaak van een meer integrale waterwetgeving. Mogelijk kan dit advies nog meewegen bij de besluitvorming in de periode van de kabinetsformatie.

Voor herziening van de waterwetgeving is volgens de Commissie zowel een beleidsmatige als een juridische aanleiding te geven. Beleidsmatig gezien is het waterbeleid ingrijpend van karakter veranderd door de watersysteembenadering die in eerste instantie betrekking heeft op de waterhuishouding. De Kaderrichtlijn water voegt daar met de stroomgebiedbenadering een Europese dimensie aan toe. Sinds het advies van de Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw zijn bovendien waterkering en waterhuishouding ook niet meer los van elkaar te beschouwen. Kortom: in de beleidspraktijk is een duidelijke ontwikkeling waarneembaar richting integraal waterbeheer.

Aan wetgeving worden in het algemeen veel verdergaande eisen wat betreft transparantie, consistentie, toepasbaarheid en handhaafbaarheid gesteld dan vroeger. De Commissie is van mening dat de bestaande waterwetgeving samenhang en onderlinge systematiek ontbeert en op het niveau van individuele wetten vaak ook helderheid en eenvoudige toepasbaarheid. Tevens ontbreekt de relatie tussen waterbeleid en waterbeheerswetgeving, hetgeen een belemmering vormt voor de uitvoering van integraal waterbeleid in de praktijk.

Concluderend is er volgens de Commissie niet alleen een voldoende aanleiding, maar ook een sterke stimulans om tot herziening en integratie van de waterwetgeving over te gaan.

De Commissie geeft in het advies enige handreikingen voor de inhoud, aanpak en inrichting van een dergelijk ambitieus wetgevingstraject. Zij is ervan overtuigd dat de watersysteembenadering uitgangspunt van een geïntegreerde waterwet dient te zijn. Het integratieproject zal zich volgens de Commissie wel moeten beperken tot de waterhuishouding en de waterkering. De Commissie kiest er bewust voor om de waterketen voorlopig buiten beschouwing te laten vanwege de bestuurlijke competenties en bedrijfsmatige marktposities die hiermee zijn verbonden. Ook is zij er geen voorstander van om een regeling van de bestuursorganisatie en bevoegdheden van waterschappen mee te nemen in een integrale waterwet. Wel pleit de Commissie ervoor om de wetgevingscomplexen op het terrein van water, milieu en ruimtelijke ordening in onderlinge samenhang te beschouwen en op elkaar af te stemmen.

De integratie van waterwetgeving die de Commissie in dit advies voor ogen heeft, kan binnen één kabinetsperiode resulteren in een wetsvoorstel dat gereed is voor parlementaire behandeling. Voorwaarde is wel dat er een goede projectorganisatie in het leven wordt geroepen, met ervaren mensen uit de bestuurspraktijk zowel als wetgevingsjuristen. De Commissie doet hiertoe enkele concrete aanbevelingen. Zij ziet daarbij voor zichzelf met name een betrokkenheid in de beginfase voor zich.

Die op water is, moet varen...

## 1. INLEIDING

---

### 1.1 Adviesaanvraag

Op 19 februari 2002 verzocht de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om vóór 1 mei te adviseren over het onderwerp integrale waterwetgeving. Gezien de korte termijn moet het gaan om een advies op hoofdlijnen, dat mogelijk zou kunnen meewegen bij besluitvorming tijdens de kabinetsformatie. Het advies krijgt hiermee het karakter van een verkenning. De Staatssecretaris sluit zich met deze adviesaanvraag aan bij de meermalen in de Tweede Kamer geuite wens om de Commissie onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden, nut en noodzaak van een meer integrale waterwetgeving.

Het is overigens niet voor het eerst dat de Staatssecretaris vraagt te adviseren over integrale waterwetgeving. Op 17 oktober 2000 richtte zij een adviesaanvraag aan de toenmalige Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving. Omdat de zittingstermijn van de Staatscommissie zou aflopen op 1 januari 2001, was deze niet meer in de gelegenheid om op een verantwoorde wijze te adviseren. Noodgedwongen moest zij er mee volstaan om de Staatssecretaris op de hoogte te brengen van de standpunten die de Staatscommissie eerder over dit onderwerp had geformuleerd. In bijlage 1 zijn zowel de recente adviesaanvraag als de brief uit oktober 2000 bijgevoegd.

### 1.2 Leeswijzer

In dit advies op hoofdlijnen zal de Commissie in hoofdstuk 2 ingaan op de vraag of er volgens haar inderdaad overgegaan moet worden tot integratie van waterwetgeving. Hiertoe zal de Commissie de ontwikkelingen in het waterbeleid kort beschrijven alvorens in te gaan op de bestaande waterwetgeving. Vervolgens stelt zij de vraag aan de orde of er nu eigenlijk wel een probleem bestaat. In hoofdstuk 3 reikt de Commissie een aantal belangrijke elementen aan die als bouwstenen kunnen dienen bij het opzetten van een project tot integratie van waterwetgeving. Achtereenvolgens worden behandeld de inperking en afbakening van het project, de mogelijke structuur van een integrale waterwet, de verhouding met milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht en een voorstel voor de in te richten projectorganisatie. Tenslotte gaat de Commissie in het afsluitende hoofdstuk 4 kort in op enkele concrete vragen van de Staatssecretaris en formuleert zij haar eindconclusie.

## 2. INTEGRATIE VAN WATERWETGEVING: JA OF NEE?

---

In het algemeen kunnen er twee aanleidingen zijn om tot herziening van bestaande wetgeving over te gaan. In de eerste plaats kan er een *beleidsmatige* aanleiding zijn. De bestuurswetgeving, waar het hier over gaat, functioneert als kader voor de ontwikkeling van het overheidsbeleid en beoogt tevens het juridisch instrumentarium te bieden om dit beleid tot uitvoering te brengen. Wanneer zich in het overheidsbeleid nieuwe ontwikkelingen voordoen, rijst de vraag of de bestuurswetgeving daar nog voldoende op aansluit. Wat voor het overheidsbeleid en de bestuurswetgeving in het algemeen geldt, geldt evenzeer voor het waterbeleid en de waterwetgeving.

In de tweede plaats kan er sprake zijn van een meer *juridisch* technische aanleiding. Wetgeving kan verouderen in de zin dat ze door herhaalde wijzigingen en aanpassingen in de loop van de tijd ondoorzichtig en daardoor moeilijker hanteerbaar wordt. Deze aanleiding kan zich in beginsel bij ieder complex van wetgeving voordoen. Bij de waterwetgeving spelen beide aanleidingen een belangrijke rol.

In dit hoofdstuk schetst de Commissie allereerst kort de ontwikkelingen in het waterbeleid en daarna gaat zij in op de bestaande waterwetgeving. Vervolgens werpt de Commissie de vraag op of er eigenlijk wel een probleem is. Zij concludeert tenslotte dat er inderdaad aanleiding is tot integratie van de waterwetgeving.

---

***Herziening van waterwetgeving heeft zowel een beleidsmatige als een technisch juridische aanleiding.***

---

### 2.1 Ontwikkelingen in het waterbeleid

*Van objectgerichte benadering naar watersysteembenadering*

Van een samenhangend waterbeleid was tot voor twee decennia geleden nauwelijks sprake. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de waterschappen en de provincies hielden zich bezig met dijkzorg of meer algemeen met waterkering, met boezembeheer, met polderpeilbeheer, met bestrijding van waterverontreiniging, met rioolwaterzuivering, met grondwaterbeheer en met de bestuurlijk-juridische taken die bij deze meer objectgerichte benadering behoren in de vorm van reglementering, vergunningverlening, toezicht en waar nodig handhaving. Iedere taak stond min of meer op zichzelf en iedere bestuurslaag was binnen de algemene juridisch-bestuurlijke kaders min of meer autonoom.

Deze beleidsonderdelen zijn onder meer met de Nota Omgaan met water in eerste instantie in een breder perspectief geplaatst. Stond oorspronkelijk de afvoer van water en daarmee het veiligheidsaspect en de bruikbaarheid van agrarische gronden centraal, vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is daar de zorg voor de waterkwaliteit bij gekomen. Deze heeft samen met het zuiveringsbeheer en hoge vlucht genomen.

De echte doorbraak ontstond in de jaren tachtig toen de verschillende aspecten van het waterbeleid bij elkaar werden genomen en we gingen spreken van *integraal waterbeleid* en een *watersysteembenadering*. Vooral het denken in watersystemen betekende een belangrijke breuk met de tot dan toe gangbare benadering en is daarmee een fundamentele vernieuwing in het waterbeleid. Inmiddels zijn we aan deze benadering gewend geraakt en realiseren we ons nauwelijks meer dat dit een enorme omslag in het denken is geweest. De gedachte dat de onderdelen van het waterbeheer met elkaar moeten samenhangen omdat water zelf samenhang vertoont, spreekt nu vanzelf. De benadering waarbij voor het water verschillende systeemniveaus worden onderscheiden en waarbij het beleid aangrijpt op deze systeemniveaus, evenzeer. De watersysteembenadering ligt nu ten grondslag aan ieder beleidsplan voor het waterbeheer van de Nationale nota's waterhuishouding, via de provinciale waterhuishoudingsplannen naar de waterbeheersplannen van de regionale waterbeheerders.

---

***Het waterbeleid is ingrijpend van karakter veranderd door de watersysteembenadering.***

---

*Europese kaderrichtlijn*

De nationaal georiënteerde watersysteembenadering heeft een sterke Europeesrechtelijke impuls gekregen met de Kaderrichtlijn water. De Kaderrichtlijn is opgebouwd vanuit het centrale begrip stroomgebied, dat in zijn omschrijving en benadering niet anders kan worden opgevat als een watersysteem. Voor deze stroomgebieden/watersystemen moet worden voorzien in een voldoende coördinatie, dat wil zeggen dat bestuurlijke organisatie in de vorm van stroomgebiedautoriteiten daarop voldoende moet zijn ingesteld, voor deze systemen moeten beheersplannen worden opgesteld en ecologische doelstellingen worden geformuleerd. Inmiddels wordt voortvarend gewerkt aan de implementatie van de Kaderrichtlijn, waarover Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving in oktober 1999 heeft geadviseerd. Hierbij heeft de Staatssecretaris om overigens begrijpelijk redenen gekozen voor een minimaal scenario, in de zin van niet meer doen dan nodig is om het implementatieproces niet nodeloos te bezwaren.

### *Waterbeheer 21-ste eeuw*

Tot nu toe beperkt de watersysteembenadering zich hoofdzakelijk tot de waterhuishouding. In dit begrip vatten we sinds de nota's Waterhuishouding en de Wet op de waterhuishouding het beheer van oppervlakte- en grondwater, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin samen. Waterkering stond daar ook in beheersmatige zin min of meer los van. Met het werk van de Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw (WB-21) is ook daarin verandering gekomen. Na de invoering van de watersysteembenadering levert het gedachtegoed van de Commissie WB-21 een tweede doorbraak in het denken over waterbeheer op. Uitgangspunt is niet meer het onbeperkt verhogen en versterken van waterkeringen, maar het bieden van een verantwoorde en toereikende beveiliging tegen hoog water. Deze veiligheid kan langs verschillende wegen worden gerealiseerd; enerzijds door het water tegen te houden en in te perken door en tussen waterkeringen, maar anderzijds door het ook de ruimte te bieden om uit te razen. De belangrijkste consequentie van deze benadering is dat waterkering en waterhuishouding niet meer te beschouwen zijn als autonome, van elkaar onafhankelijke beleidsterreinen. Historisch gezien zijn ze dat overigens ook nooit geweest. Tegelijkertijd plaats het inmiddels geaccepteerde gedachtegoed van de Commissie WB-21 het waterbeheer voor nieuwe, grote uitdagingen, waarbij het verband met de ruimtelijke ordening overduidelijk is.

---

***Waterkering en waterhuishouding zijn beleidsmatig gezien onlosmakelijk met elkaar verbonden sinds de Commissie WB-21.***

---

## **2.2 Bestaande waterwetgeving**

### *Beleidswetgeving en wetgevingsbeleid in het algemeen*

Zoals we anders dan vroeger aankijken tegen waterbeleid, zo stellen we tegenwoordig ook andere eisen aan wetgeving dan vroeger. Over wetgeving bestonden vroeger weinig theorieën. Wetgeving richtte zich op het hoogst noodzakelijke. Van de wetgever werd verwacht dat hij de regels stelde die vereist waren in verband met bepaalde overheidstaken. Deze regels richtten zich direct op het verlenen van bevoegdheden aan het bestuur en op het gedrag van burgers. Voor ieder onderwerp werd een afzonderlijke wet gemaakt. Bijzondere eisen wat betreft systematiek, samenhang, transparantie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid werden niet geformuleerd. Daaraan was ook minder behoefte omdat het geheel van de wetgeving beperkt en overzichtelijk was.

Belangrijker nog was dat er geen directe relatie werd gelegd tussen bestuurswetgeving en overheidsbeleid. Natuurlijk functioneerden bestuurswetten wel als grondslag voor en juridisch instrumentarium ten behoeve van

overheidsbeleid, alleen dit vormde geen bijzonder punt van aandacht. Bij de beperkte nadruk op beleid in die tijd lag dit overigens ook niet voor de hand.

Met de sterke groei van de bestuurswetgeving in de tweede helft van de vorige eeuw is er belangstelling ontstaan voor het fenomeen wetgeving als zodanig. Niet alleen werd er een directe relatie gelegd tussen wetgeving en beleid, maar men ging ook wetgevingsbeleid ontwikkelen. Er werden algemene eisen gesteld aan wetgeving op het punt van consistentie, transparantie, duidelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De gedachte kreeg ingang dat bestaande wetgeving onderhoud behoeft, door noodzakelijke aanpassingen aan enerzijds algemene nationale wetgevingsprojecten, zoals de Algemene wet bestuursrecht, en anderzijds het toenemende aantal Europese richtlijnen. Bestaande wetgeving wordt ook steeds vaker tegen het licht gehouden in heroverweging-, deregulerings- en marktwerkingprojecten. Ten slotte komt er begrip voor de gedachte dat wetgeving er niet alleen is om regels voor de samenleving te bieden, maar dat herkenbare en samenhangende wetgeving ook kan bijdragen aan de herkenbaarheid en aanvaardbaarheid van het daardoor geregelde overheidsbeleid. En zo ook aan de herkenbaarheid en de identiteit van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de formulering en uitvoering van dit wettelijk geregelde beleid. Hun kerntaak ligt in de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsveld en daarmee voor het formuleren, aanpassen, uitvoeren en handhaven van de betreffende beleidskaderwet.

---

***Aan wetgeving worden veel verdergaande eisen m.b.t. transparantie, consistentie, toepasbaarheid en handhaafbaarheid gesteld dan vroeger.***

---

#### *Relatie waterbeleid en bestaande waterbeheerwetgeving*

De bestaande waterwetgeving weerspiegelt maar in zeer beperkte mate de ontwikkelingen in het waterbeleid en in de bestuurswetgeving. Belangrijke waterwetten, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding zijn ontstaan en vastgesteld nog voordat de watersysteembenadering ingang kreeg. Naast deze drie waterbeheerwetten staat de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, waarin de Rivierenwet is opgegaan. Deze wet richt zich niet zozeer op het beheer van water als zodanig maar op dat van waterstaatswerken, waartoe de grote rivieren eveneens worden gerekend. Verder staat ook de Wet op de waterkering los van deze waterbeheerwetten. Uitgaande van het gedachtegoed van de Commissie WB-21 en van de beleidslijn Ruimte voor de rivier liggen dergelijke op zichzelf staande posities niet meer voor de hand.

Ook onderling vertonen de genoemde waterbeheerwetten geen duidelijke systematiek. De Wet op de waterhuishouding regelt het planningsstelsel voor het gehele waterbeheer en tevens enkele instrumenten voor het kwantitatieve



oppervlaktewaterbeheer. Het kwalitatieve oppervlaktewaterbeheer vindt de regeling van zijn bestuurlijk-juridische instrumenten in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die recent tevens een belangrijke principebepaling bevat over de zuivering van afvalwater. Voor het overige ontbreekt een duidelijke en samenhangende wettelijke regeling van het zuiveringsbeheer. De Grondwaterwet regelt het kwantitatieve grondwaterbeheer, terwijl een afzonderlijke wettelijke regeling voor het kwalitatieve grondwaterbeheer niet voorhanden is; dit aspect van het waterbeheer vindt zijn regeling in de Wet bodembescherming.

Met de Grondwet valt een verbinding te leggen naar de drinkwatervoorziening. Via de ketenbenadering wordt deze vorm van openbare nutsvoorziening in verband gebracht met en onderdeel gemaakt van een geïntegreerd en omvattend waterbeheer. In het vervolg van dit advies komt de Commissie nog terug op de waterketenbenadering. Nu wordt met het noemen van de term openbare nutsvoorziening al duidelijk dat we hier te maken hebben met een geheel ander beleidsterrein dan het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van grond- en oppervlaktewater.

Tenslotte noemt de Commissie nog de regeling van de organisatie van het waterbeheer die weer los staat van de waterbeheerwetgeving met een aantal, nogal fragmentarische bepalingen in de Waterstaatswet 1900 voor de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en met een samenhangende en omvattende regeling in de Waterschapswet voor de waterschappen.

---

***De relatie tussen waterbeleid en waterbeheerwetgeving ontbreekt.***

---

*Gebrek aan transparantie en eenvoudige hanteerbaarheid*

De inhoud van bepaalde waterwetten voldoet niet meer aan eisen van transparantie en eenvoudige hanteerbaarheid. De Commissie beperkt zich tot een tweetal voorbeelden. Ten eerste is de regeling van het vergunningenregime voor lozingen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren altijd vrij complex geweest met het onderscheid tussen lozingen door middel van een werk en anders dan door middel van een werk en het onderscheid tussen directe en indirecte lozingen. Deze complexiteit is nog vergroot met de introductie van de zogenaamde amvb-inrichtingen, waarvan de lozingen - ook als ze indirect zijn - toch aan een Wvo-vergunning zijn gebonden. Invoering van deze figuur was nodig ter implementatie van Europese regelgeving. Met het verdwijnen van de Lozingsverordeningen rioleringen en het in de Wet milieubeheer opnemen van de eisen die op grond van deze verordeningen werden gesteld, is de complexiteit gelukkig weer wat teruggedrongen. Maar ze is weer toegenomen met de invoering van amvb's die voor verschillende bedrijfstakken algemene regels introduceren waaraan hun lozingen moeten voldoen, waarbij het vergunningvereiste wordt opgeheven. Op zich levert de invoering van deze amvb's voor de overheid en de samenleving een

lastenverlichting op en valt ze positief te waarderen. De juridisch-technische opzet van de amvb's is echter noodgedwongen door de huidige opzet van de Wvo gecompliceerd en het hele stelsel van verschillende soorten vergunningen in samenhang met algemene regels is evenmin eenvoudig.

Het tweede voorbeeld is de Wet op de waterhuishouding die in 1995 is geëvalueerd. Het evaluatierapport bevatte een aantal aanbevelingen tot wetswijziging. Deze zijn slechts gedeeltelijk overgenomen door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De Commissie geeft daarover in dit verband geen oordeel. Recent is een wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig gemaakt waarin bepaalde aanbevelingen uit de evaluatie zijn verwerkt, waarin verder wordt geanticipeerd op een aanstaande wijziging van de Waterstaatswet 1900 en waarin tevens, vooruitlopend op een gedachtevorming over de positie van het administratief beroep in het kader van de evaluatie van de Waterschapswet, de gevallen van administratief beroep in de Wet op de waterhuishouding worden opgeheven. Nu zal incidentele wetswijziging ook na een integratie van waterwetgeving nog aan de orde zijn. Maar het betreffende wetsvoorstel illustreert goed hoe we met de waterwetgeving terecht zijn gekomen in een proces van incidentele aanpassingen, waarbij het systeem alleen voor insiders nog te overzien valt.

---

***De bestaande waterwetgeving voldoet niet aan algemene wetgevingseisen van transparantie, samenhang en consistentie.***

---

Deze stand van zaken is overigens niet onbegrijpelijk. De waterwetgeving is in de loop van de tijd ontwikkeld; onderwerpen die om regeling vroegen zijn geregeld en aan het geheel heeft geen consistent systeem ten grondslag gelegen. In dit opzicht verschilt de waterwetgeving overigens niet van veel andere complexen van bestuurswetgeving.

De voorbeelden maken echter wel duidelijk dat de waterwetgeving niet voldoet aan hedendaagse, algemene wetgevingseisen, in de zin van transparantie, samenhang en consistentie. Aangenomen mag worden dat dit een nadelig effect heeft op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze wetgeving, maar een duidelijk inzicht daarin ontbreekt. De commissie-Michiels heeft in 1998 wel onderzoek gedaan naar de handhaving van waterschapskeuren, maar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de waterwetgeving als zodanig is nooit onderzocht.

*Robuuste wetgeving?*

In bestuurskundige en beleidsmatige literatuur bestaat tegenwoordig een voorliefde voor het woord 'robuust'. Het woord roept associaties op van kracht,

stevigheid en herkenbaarheid. Een robuuste organisatie of een robuust beleid gaan niet bij het eerste vleugje tegenwind onderuit.

De vraag kan worden gesteld of de waterwetgeving nog voldoende robuust is. Vroeger waren de afzonderlijke water(staats)wetten in hun beperking en hun duurzaamheid dat zonder twijfel, overigens zonder dat de term toen werd gehanteerd. Echter nu kan met het geconstateerde gebrek aan samenhang, consistentie en transparantie in de bestaande waterwetgeving niet meer worden gesproken van een 'robuust' wetgevingscomplex.

De Commissie is van mening dat dit zeker niet bijdraagt aan de herkenbaarheid en de overtuigingskracht van het waterbeleid en van degenen die daarvoor verantwoordelijk zijn. Juist in een tijd waarin we willen dat waterbeleid herkenbaar is en een centralere rol vervult mede in relatie tot ruimtelijk ordenings- en milieubeleid is de vraag naar de robuustheid van het juridisch kader voor dit beleid van belang.

---

*De waterwetgeving is momenteel onvoldoende robuust.*

---

### 2.3 Is er wel een probleem?

De voorgaande beschouwing over ontwikkelingen in waterbeleid en -wetgeving zal in het algemeen niet worden weersproken. Maar de vraag kan wel zijn: “*en hoe erg is dat nu eigenlijk?*”.

Op voorstellen tot een herordening van wetgeving wordt vaak in kritische zin gereageerd met de volgende vragen: welke knelpunten doen zich eigenlijk op het ogenblik voor en houden die enig verband met de bestaande verbrokkeling in de wetgeving?; hebben burgers/justitiabelen wel baat bij integratie van wetgeving?; is er al een kosten/batenanalyse gemaakt voor een dergelijk project? Van een wat fundamentele aard is de vraag of bestuurswetgeving wel zonedig mee moet groeien met het beleid en moet worden opgezet vanuit de heersende beleidsconcepten? Bestaat dan niet het risico dat deze wetgeving aan constantheid gaat verliezen en bij iedere wat meer fundamentele wijziging van beleid herzien moet worden?

Deze vragen zijn eveneens gesteld bij eerdere voorstellen voor integratie van waterwetgeving. Voor een deel zijn ze terecht; voor een deel niet. Op ieder voorstel voor een grotere, op samenhang gerichte wetgevingsoperatie wordt in kritische en sceptische zin gereageerd, omgeacht of het nu het Nieuw BW betreft of de herziening van het belastingstelsel, de sociale zekerheid, de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer of de hercodificatie van de Wegenverkeerswetgeving. Bij ieder groot wetgevingscomplex zijn er gelovigen

en sceptici. Een deel van de vragen van de sceptici komen dan ook altijd naar voren en zijn vrij gemakkelijk te weerleggen.

*Wie zit er op te wachten?*

De vraag welke burgers gebaat zijn bij integratie van wetgeving, roept de tegenvraag op welke burgers nu eigenlijk zijn gebaat bij verbrokkeling van wetgeving? Dit is een beetje een gemakkelijk antwoord, omdat de voorstanders van integratie iets willen veranderen en daarom op hen in beginsel de bewijslast rust dat dit wenselijk is. Maar het beroep op de burgers/justitiabelen is ook wel een beetje gemakkelijk. Natuurlijk gaat het bij wetgeving en het overheidsbeleid uiteindelijk om de burger, maar bij bestuurswetgeving als de waterwetgeving is evenzeer een belangrijk gezichtspunt of het uitvoerend bestuur zelf goed met de betreffende wetgeving uit de voeten kan. Naar het oordeel van de Commissie is dit momenteel onvoldoende het geval. Verder mag men aannemen dat samenhangende, consistente en heldere wetgeving het ook voor de burger die wil weten waar hij aan toe is, gemakkelijker maakt zijn positie te bepalen.

---

***Burgers willen hun positie ten opzichte van de overheid kunnen bepalen aan de hand van samenhangende, consistente en heldere wetgeving.***

---

*Kosten en baten*

Iets vergelijkbaars geldt voor de kosten/batenanalyse. Hierom wordt gevraagd bij een voorstel voor een grootschalig wetgevingscomplex en dat is ook wel begrijpelijk, maar bedacht moet worden dat kosten/batenanalyses vrijwel nooit worden gemaakt voorafgaand aan wetgevingsoperaties. Ze zijn ook bijzonder moeilijk, omdat beide elementen van de analyse vooraf meestal moeilijk zijn in te schatten. Het is zelfs achteraf niet mogelijk om ook maar enigszins nauwkeurig aan te geven wat de baten zijn van het Nieuw BW of van de Wet milieubeheer, laat staan dat ze vooraf zijn in te schatten. Het is achteraf wel mogelijk de kosten te berekenen van een dergelijke operatie in termen van tijd en menskracht.

Het enige dat de Commissie daar in algemene zin van kan zeggen is, dat de meeste wetgevingsoperaties in tijd en benodigde menskracht achteraf tegenvallen. Daarin verschillen ze overigens niet van bijvoorbeeld sommige infrastructuurprojecten. We zijn kennelijk altijd geneigd te optimistisch te zijn in onze planning. Dit vormt echter geen reden om nu maar geen infrastructuurprojecten meer aan te vatten. Bovendien zijn ook nooit de kosten in kaart gebracht van opeenvolgende incidentele wetswijzigingen en van het werken met versnipperde en niet op elkaar aansluitende wetgeving. Een voorstel tot integratie van wetgeving vergt vooraf wel zorgvuldige overweging, maar een enigszins betrouwbare kosten/batenanalyse valt niet te geven.

De Commissie wil er daarnaast op wijzen dat een ambitieus project tot integratie van waterwetgeving ook immateriële baten kan opleveren in de zin van een nieuw elan en enthousiasme om bestaande en nieuwe vragen opnieuw te bediscussiëren en tot oplossing te brengen in een nieuwe kaderwet. Zowel bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht als de Wet milieubeheer heeft zich dit effect duidelijk voorgedaan.

---

***Nieuw elan en enthousiasme zijn te verwachten als immateriële baten van een project tot integratie van waterwetgeving.***

---

*Aansluiten op beleid?*

Belangrijker is de vraag over de veronderstelde samenhang tussen beleid- en wetgevingsconcepten. Is het nodig dat de opzet van de wetgeving aansluit bij belangrijke concepten in het beleid? De watersysteembenadering heeft toch ingang gevonden in het denken over waterbeheer zonder dat de wetgeving daarop aansloot; kennelijk staat de bestaande opzet van de wetgeving daaraan ook niet in de weg.

De logische conclusie die uit deze constatering valt te trekken is dat de opzet van de wetgeving klaarblijkelijk niet zo wezenlijk is voor de ontwikkeling en invoering van belangrijke wijzigingen in beleidsconcepten. De waarschuwing zou dan moeten zijn, dat er niet al te modelmatig moet worden gedacht. Integraal waterbeheer en een watersysteembenadering vereisen niet zonder meer integrale waterwetgeving.

Deze conclusie is op zich niet onjuist. De watersysteembenadering heeft inderdaad ingang kunnen vinden zonder dat er op dit punt iets wezenlijks is veranderd in de waterwetgeving. De stroomgebiedbenadering van de Kaderrichtlijn water kan ook ingang krijgen door middel van zeer beperkte aanpassingen in de bestaande water- en milieuwetgeving. Het gaat echter niet zozeer om niet of wel kunnen, maar om beter of minder goed kunnen. Het ligt voor de hand dat de uitvoering van een integraal, op een watersysteembenadering gebaseerd beleid gemakkelijker kan geschieden met behulp van wetgeving en een juridisch instrumentarium dat daarop aansluit. De vraag is dus niet of de bestaande wetgeving gewenst beleid onmogelijk maakt, maar of het dit beleid optimaal faciliteert. Dit laatste is naar de mening van de Commissie door de verschillen in concepten en opbouw tussen beleid en wetgeving niet het geval.

Samenvattend is er volgens de Commissie niet alleen een voldoende aanleiding, maar ook een sterke stimulans om tot herziening en integratie van de waterwetgeving over te gaan. De bestaande waterwetgeving faciliteert het waterbeleid namelijk niet optimaal en vertoont bovendien algemene wetgevingstekortkomingen.

### 3. PROJECT TOT INTEGRATIE VAN WATERWETGEVING

---

In het voorgaande heeft de Commissie argumenten gegeven voor het overgaan tot integratie van waterwetgeving. In dit hoofdstuk reikt de Commissie enige elementen aan waarmee volgens haar rekening zou moeten worden gehouden indien de politiek besluit tot een dergelijk complex wetgevingstraject over te gaan.

#### 3.1 Inperking en afbakening

##### *Analyse geïntegreerd waterbeheer en watersysteembenadering*

Uitgangspunt voor de opzet van een geïntegreerde waterwetgeving moet volgens de Commissie zijn het geïntegreerde waterbeheer op basis van een systeembenadering zoals dit nu op rijks- en regionaal niveau wordt voorgestaan. De Kaderrichtlijn water voegt daar de dimensie van de stroomgebiedbenadering en de formulering van ecologische doelstellingen aan toe. We spreken dan over het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van oppervlakte- en grondwater in onderlinge samenhang. De wetten die daarop betrekking hebben zijn de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet.

Het project zelf zou echter niet bij een inventarisatie van te integreren wetten moeten beginnen. Dan dreigt namelijk het gevaar dat het niet veel meer wordt dan een juridisch-technische inschuifoperatie, die resulteert in één geïntegreerde wet in plaats van drie, maar die geen recht doet aan de conceptuele veranderingen in het waterbeheer.

---

#### ***De watersysteembenadering staat centraal in een integrale waterwet.***

---

Het project moet beginnen met een analyse van wat geïntegreerd waterbeheer op basis van een watersysteembenadering inhoudt en wat daartoe nodig is in de vorm van wetgeving en juridisch instrumentarium. Dit betekent dat moet worden nagedacht over de vraag hoe het belang moet worden geformuleerd dat met dit beheer wordt nagestreefd. Want van deze formulering hangt af wat het toetsingskader gaat vormen voor de verschillende besluiten die op grond van een geïntegreerde waterwet zullen worden genomen. In wezen gaat het hierbij om de centrale doelstelling van beleid in het waterbeheer en daarmee om de formulering van de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat, voor zover deze het waterbeheer betreft, en om die van de waterschappen en in indirecte zin van de provinciale besturen in hun reglementerend en toezichthoudend optreden. Deze centrale verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat kan in de wettelijke regeling tot uitdrukking worden

gebracht, zoals dit tot op zekere hoogte ook voor de waterschappen het geval is met de Waterschapswet.

*Waterkering erbij betrekken*

Aangezien waterhuishouding en waterkering niet langer te beschouwen zijn als van elkaar onafhankelijke beleidsterreinen, zal een geïntegreerde waterwet ook kaders moeten bieden – zoals de Wet op de waterhuishouding nu reeds voor een gedeelte biedt – voor de planning van het waterkeringbeleid en voor de formulering van doelstellingen en veiligheidsnormen voor dit beleid. Deze doelstellingen en normen zijn niet uitsluitend een bestuursinterne aangelegenheid; zij raken rechtstreeks de positie van burgers. Burgers zullen aanspraken willen ontlenen aan dergelijke doelstellingen en normen.

De consequentie van deze overweging is dat de Wet op de waterkering en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tevens bij het integratieproces moeten worden betrokken.

---

***De integratie van waterwetgeving kan zich voorlopig beperken tot de waterhuishouding en de waterkering.***

---

*(Nog) geen omgevingswetgeving*

Tot deze onderwerpen en wetten wil de Commissie het integratieproject op dit moment beperken. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. In de eerste plaats staan genoemde onderwerpen en wetten in het hart van het waterbeheer. Hier wordt in de bestuurspraktijk van alledag het sterkst de behoefte aan samenhang gevoeld. Verdergaande projecten kunnen om allerlei redenen interessant zijn; opportuun acht de Commissie ze op dit moment niet.

Een tweede reden voor beperking is dat bij dit soort project het betere gemakkelijk de vijand van het goede wordt. Zo is het denkbaar ook andere waterwetten bij het integratieproces te betrekken. Het gevaar van een omvattend integratieproject voor de gehele waterwetgeving is echter dat het te omvangrijk wordt. Een dergelijk project valt niet gemakkelijk meer te overzien; het zal niet goed mogelijk blijken een enigszins reële inschatting te maken van het tijdstip van afronding van een dusdanig breed opgezet wetgevingsproject. Daarmee komt het bloot te staan aan risico's die ieder project dat zich over een langere tijd uitstrekt, kunnen bedreigen. Tijdens de looptijd kunnen de omstandigheden en de beleidsprioriteiten zich wijzigen; de animo kan afzakken en het project kan aan momentum en voortgang verliezen.

Dit bezwaar geldt nog sterker voor een integratieoperatie van water-, milieu- en ruimtelijke ordeningswetgeving tot een Omgevingswet. De ontwikkeling van dergelijke wetgeving, zo men er al toe wil besluiten, vergt nog veel conceptueel denkwerk. De Commissie signaleert wel ontwikkelingen die in de richting van een

geïntegreerde omgevingswetgeving wijzen, maar de Commissie is nog niet zover om aanbevelingen te doen in deze richting. In het vervolg van dit advies gaat zij nog wel nader in op de verhouding van een geïntegreerde waterwetgeving tot de milieu- en de ruimtelijke ordeningswetgeving.

*Waterketen niet meenemen*

De Commissie bepleit uitdrukkelijk niet om op dit moment ook de gedachte van de waterketen te betrekken bij een geïntegreerde waterwet. De belangrijkste reden hiervoor is dat aan de beleidsmatige gedachte van de waterketen ingrijpende vragen van bestuurlijke competenties en bedrijfsmatige marktposities zijn verbonden. Het willen regelen van een waterketenbenadering los van deze vragen, zal een illusie blijken te zijn. De Commissie is er ook nog niet van overtuigd dat deze vragen al hebben geleid tot een duidelijke, algemeen geaccepteerde visie op deze onderlinge verhoudingen op het terrein van de waterketen. Daarom acht de Commissie het niet mogelijk nu in een enigszins aanvaardbare vorm de waterketengedachte op te nemen in een geïntegreerde waterwet.

*Waterschapswet apart*

De Commissie is er bovendien geen voorstander van de voorgestelde integrale waterwet uit te breiden met een regeling van de bestuursorganisatie en bevoegdheden van de waterschappen, zoals de Waterschapswet deze biedt. In de eerste plaats bestaat er geen dwingende reden om de staatsrechtelijke materie van de waterschapsorganisatie in een geïntegreerde water(beheers)wet op te nemen. Evenals provincies en gemeenten kennen de waterschappen hun eigen organieke organisatiewet. Verder is er rond de financiering van het waterschapsbestel en daarmee ook rond de bestuurssamenstelling nog veel in beweging. Met het oog daarop lijkt het de Commissie onverstandig om in een geheel ander wettelijk kader de waterschapsorganisatie aan de orde te stellen.

---

***Binnen één kabinetsperiode is een wetsvoorstel haalbaar.***

---

*Eén kabinetsperiode*

De Commissie acht het mogelijk dat een beperkt opgevatte integratie van waterwetgeving, zoals boven aangegeven, binnen één kabinetsperiode resulteert in één of enkele opvolgende wetsvoorstellen, die gereed zijn voor parlementaire behandeling. Hierbij vormt een efficiënt opgezette organisatie van dit wetgevingsproject een essentiële voorwaarde. Ook daarover zal de Commissie in het vervolg van dit advies een aantal aanbevelingen doen.



### 3.2 Structuur van een integrale waterwet

Uit het voorgaande vloeit de structuur van een integrale waterwet al min of meer voort. De Commissie geeft hiervan een korte schets.

- a) Op basis van een analyse van integraal waterbeheer vanuit een watersysteem/stroomgebiedbenadering, waarbij de waterkering wordt betrokken, wordt het centrale belangenkader van de wet geformuleerd. De verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor dit belang kan expliciet tot uitdrukking worden gebracht.
- b) Vervolgens zal de wet ter verdere implementatie van de Kaderrichtlijn water enkele meer bestuurlijk-organisatorische bepalingen kunnen bevatten betreffende de indeling van het land in stroomgebieden en betreffende de aanwijzing van (een) stroomgebiedautoriteit(en) met de daarbij behorende bevoegdheden.
- c) In aansluiting hierop kan de wet tevens bepalingen bevatten over de verantwoordelijkheid voor rijkswaterstaatswerken.
- d) Verder zal de wet een kader moeten bevatten voor de planning en de normstelling van en voor het integraal waterbeleid. Het plankader van de Wet op de waterhuishouding kan met een bepaalde verbreding in beginsel hiervoor dienen.
- e) Het indicatieve karakter van de plannen uit het stelsel zal echter niet in alle opzichten voldoende zijn. Bepaalde normen voor het waterbeleid zullen een meer bindend karakter moeten krijgen. Besproken zal moeten worden in welke vorm deze moeten worden vastgesteld. De regeling van het peilbesluit kan hierop aansluiten.
- f) Ook zal de wet een regeling van uitvoeringsinstrumenten moeten bevatten. Het gaat hierbij om een bij voorkeur geïntegreerd vergunningstelsel voor de lozing of onttrekking van al dan niet vervuild water in of uit het oppervlaktewater en het grondwater, om algemene regels voor lozingen en onttrekkingen, om vergunningen voor het uitvoeren van werken of andere activiteiten in of bij rijkswaterstaatswerken en om regels over de vereisten voor waterkeringen. Op een bijzonder uitvoeringsinstrument, namelijk het Waterakkoord gaat de Commissie aan het eind van dit advies nog nader in.
- g) Op het hoofdstuk over het juridisch instrumentarium kan een hoofdstuk over het financieel instrumentarium in de vorm van heffingen, schadevergoedingen en eventueel subsidies aansluiten.
- h) De wet zal afsluiten met toezicht- en handhavingbepalingen.

### 3.3 Verhouding met milieu- en ruimtelijk ordeningsrecht

#### *Lang bestaand probleem*

Hoe liggen de onderlinge verhouding tussen de wetgevingscomplexen op het terrein van water, milieu en ruimtelijke ordening nu eigenlijk? In feite betreft het hier een oud probleem in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen, dat nooit tot een definitieve oplossing is gebracht en van tijd tot tijd weer de kop op steekt.

De Commissie is van oordeel dat een definitieve, voor alle partijen bevredigende oplossing in de Nederlandse verhoudingen niet is te geven. Het kan namelijk niet worden ontkend dat ieder van deze wetgevingscomplexen sterke raakvlakken en terreinen van overlap vertoont met de twee andere complexen, terwijl tegelijkertijd voor de drie complexen ook geldt dat ze belangrijke onderdelen omvatten waar van overlap geen sprake is. Dit betekent dat een verbreding van het integratiekader in het ene complex ten koste kan gaan van de integratie in een ander complex. Het gevaar dreigt dus dat wat met de ene hand wordt gewonnen, in de andere verloren gaat.

---

***De wetgevingscomplexen op het terrein van water, milieu en ruimtelijke ordening hangen nauw met elkaar samen.***

---

#### *Twee ministeries*

De Staatssecretaris noemt in haar brief als uitgangspunt de verdeling van water- en milieutaken over twee ministeries. De Commissie gaat eveneens van dit gegeven uit. Het is haar bekend dat op het raakvlak van beide wetgevingscomplexen compromisachtige structuren zijn gevonden, die niet optimaal werken. Zo blijkt uit onderzoek dat de coördinatieregeling tussen de milieu- en de Wvo-vergunning in de praktijk nogal eens te kort schiet. Dit geeft de Commissie echter geen aanleiding om in het kader van de integratie van waterwetgeving te streven naar fundamentele verschuivingen van bevoegdheden.

In de loop van de jaren is de samenwerking tussen de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, die samen met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verantwoordelijk zijn voor het milieubeleid in brede zin, verbeterd. Naast deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het milieubeleid draagt ieder ministerie de verantwoordelijkheid voor eigen beleidsterreinen. Bij de verantwoordelijkheid voor het waterbeleid doet zich de bijzonderheid voor dat dit waterbeleid als zodanig voor een deel tevens milieubeleid is. Dit deel moet dus zowel binnen het milieubeleid als binnen het waterbeleid worden geïntegreerd.

Een dergelijke opgave vraagt om samenwerking en niet zozeer om competentieverschuiving in de ene of de andere richting. Daarom bepleit de Commissie in dit opzicht een terughoudende strategie zodat het integratiestreven niet wordt belast met al dan niet verholde pogingen om te komen tot

competentieverbreiding. De ervaring leert namelijk dat deze pogingen leiden tot langdurige schermutselingen, veel tijd en energie vergen terwijl de uiteindelijke en effectieve opbrengst doorgaans gering is.

#### *Samenwerking en afstemming*

Uitgaande van de reikwijdte van een geïntegreerde waterwet zoals in het voorgaande aangegeven, moet de wet zodanig zijn opgezet dat samenwerking en coördinatie zo goed mogelijk tot hun recht kunnen komen. Deze benadering houdt overigens niets nieuws in. Ze wijkt niet af van aanbevelingen die zijn gedaan in het rapport “De toekomst van de Wet milieubeheer” voor de verdere uitbouw van deze wet.

---

***Een geïntegreerde waterwet laat samenwerking en afstemming tussen water, milieu en ruimtelijke ordening tot hun recht komen.***

---

Concreet zal het streven naar samenwerking en afstemming inhouden dat de belangenomschrijving van een geïntegreerde waterwet een milieucomponent zal omvatten in de vorm van bescherming en verbetering van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Hieruit vloeit voort dat er voor bepaalde besluiten op grond van een dergelijke wet een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide ministers zal moeten worden aangenomen, zoals bijvoorbeeld nu al het geval is bij het vaststellen van kwaliteitseisen voor het oppervlaktewater.

Een tweede consequentie moet zijn dat het planning- en normstellingsstelsel van een geïntegreerde waterwet zo moet worden opgezet dat het gemakkelijk kan aansluiten op de ruimtelijke en de milieuplanning en normstelling. De vormen van geïntegreerde omgevingsplanning, die nu al in sommige provincies zijn gerealiseerd, mogen niet door een proces van integratie van waterwetgeving in gevaar worden gebracht. Omgekeerd zal het wateraspect ook in de ruimtelijke en milieuplanning tot zijn recht moeten kunnen komen, zoals de Commissie heeft bepleit in haar advies over het wetsvoorstel tot fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze voorgenomen herziening maakt het er echter op dit punt niet makkelijker op, omdat ze nu juist voor de ruimtelijke planning op rijks- en provinciaal niveau ingrijpende veranderingen voorstelt.

Ook wat de vormgeving van het uitvoeringsinstrumentarium betreft moet worden gestreefd naar een opzet, die afstemming, gezamenlijke besluitvorming en waar mogelijk bestuurlijke integratie zoveel mogelijk faciliteert. Daarbij kunnen onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht, zoals de uniforme voorbereidingsprocedure en een mogelijke regeling van coördinatie van besluiten, behulpzaam zijn.

Een goed voorbeeld van de noodzaak tot samenwerking vormt de kwalitatieve bescherming van de bodem en het grondwater. De Wet

bodembescherming vormt het juridische kader waarbinnen deze bescherming gestalte krijgt. Veel aandacht krijgt in dit verband de preventie van bodemverontreiniging en de sanering van verontreinigde bodems. Deze onderdelen behoren tot het beleidsterrein van de minister van VROM. Er bestaat geen enkele aanleiding daarin verandering te brengen. Met het oog op preventie zijn echter ook kwaliteitseisen voor bodem en grondwater van belang. De Wet bodembescherming biedt als zodanig geen grondslag voor het stellen van dergelijke eisen. Zij berusten – voor zover ze worden opgenomen in amvb's – op hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Dan is er wel reden om te kiezen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid zoals dit nu ook het geval is.

Samenvattend beschouwt de Commissie de drie wetgeving- en beleidscomplexen als aan elkaar gelijkwaardige en complementaire terreinen; de gegeven verhoudingen daarbinnen dienen te worden gerespecteerd. De opzet van geïntegreerde of omvattende wetgeving op ieder van deze complexen moet echter wel zodanig zijn, dat gelijkwaardige figuren gemakkelijk op elkaar kunnen aansluiten en daarin geen onnodige verschillen of fricties voorkomen.

### 3.4 Projectorganisatie

Een grote zorg bij een ambitieus wetgevingsproject, zoals door de Commissie wordt bepleit, is of het voldoende snelheid weet te behouden om binnen enigszins afzienbare tijd goede resultaten op te leveren. Binnen een lopende organisatie dreigen projecten van deze aard steeds opzij te worden gezet om te voldoen aan de prioriteiten van alledag. Dit gevaar kan alleen worden bezworen door een goede organisatie en een strakke fasering van het wetgevend werk.

---

***Het ambitieuze wetgevingstraject wordt projectmatig opgezet om binnen afzienbare tijd tot goede resultaten te kunnen komen.***

---

#### *Projectmatig werken*

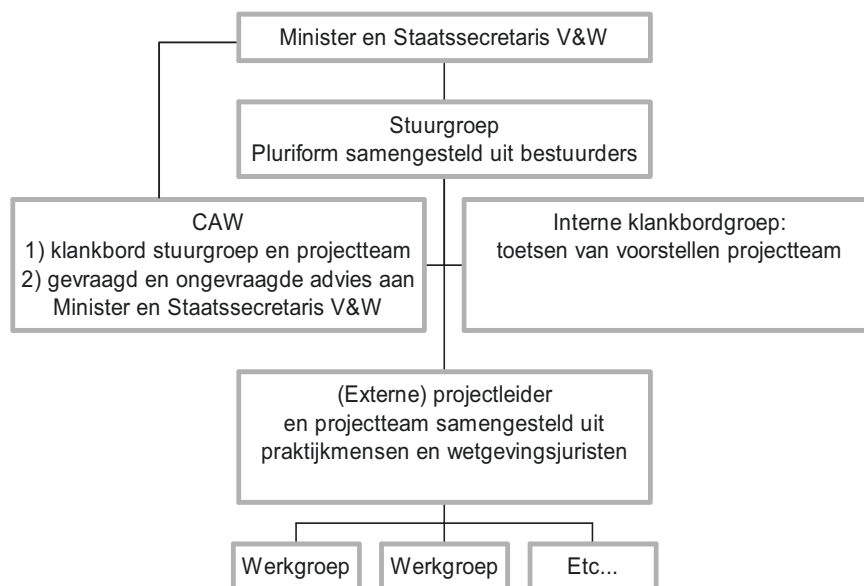
De Commissie acht het in de eerste plaats van belang het werk aan de integratie van waterwetgeving projectmatig op te zetten. Dit wil zeggen dat projectdoelen worden geformuleerd, projectfasen worden onderscheiden en een projectorganisatie in het leven wordt geroepen. Een goede projectmatige aanpak biedt veel meer mogelijkheden om het werkproces te volgen, te monitoren en zonodig bij te sturen dan de klassieke aanpak waarbij één of meer geïnspireerde wetgevingsjuristen in een vrij vergaande autonomie doen wat hun hand vindt om te doen. Terugredenerend van het hoofddoel, namelijk om binnen één kabinetsperiode – of zoveel eerder als haalbaar wordt geacht – een gereed

wetsvoorstel voor een integrale waterwet op te leveren, kan worden bepaald op welk moment welke fase moet zijn afgerond.

*Goede projectorganisatie*

Een projectmatige aanpak staat of valt bij een goede projectorganisatie. Deze dient constant van structuur, maar flexibel van capaciteit te zijn. Waar nodig dient extra capaciteit te worden ingezet, wanneer men op onverwachte moeilijkheden stuit of het project vertraging dreigt op te lopen.

**Opzet projectorganisatie wetgevingstraject integrale waterwet**



De constante structuur zou naar de mening van de Commissie uit een aantal elementen moeten bestaan (zie ook de schematische weergave<sup>1</sup>):

- een pluriform samengestelde stuurgroep, die het gehele project aanstuurt;
- een projectleider met voldoende wetgeving-, maar primair (proces)managementcapaciteiten;
- een projectteam dat voldoende vrijgestelde wetgevingscapaciteit bevat, zodat binnen de grenzen van het redelijke, een garantie kan worden geboden dat het werk aan de integrale waterwet door kan gaan ondanks politieke en bestuurlijke prioriteiten van iedere dag;

<sup>1</sup> De afkorting CAW staat voor Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving.

- een intern klankbordteam om te voorkomen dat het projectteam zich gaat loszitten van het geheel en om voortdurend te toetsen wat de voorstellen van het projectteam zullen betekenen voor de bestuurspraktijk en hoe ze meer wetstechnisch passen in het stamien van de op te stellen wet.

De Commissie acht contacten met wetgevingsprojecten buiten het ministerie van V&W van groot belang, vooral met degenen die verantwoordelijk zijn voor de verdere uitbouw van de Algemene wet bestuursrecht, van de Wet milieubeheer en voor de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

#### *Betrokkenheid Commissie*

De Commissie voelt zich sterk betrokken bij het wetslagen van dit project. Zij ziet voor zich zelf een tweezijdige rol min of meer los van deze projectorganisatie weggelegd. In de eerste plaats die van een juridisch-bestuurlijke klankbordgroep, die meedenkt met het gehele proces. Dit betekent dat ze bereid is ideeën aan te dragen en vroegtijdig op strategische vragen of concepten te reageren. In de tweede plaats blijft haar rol die van adviesorgaan voor de Minister en het parlement over meer afgeronde voorstellen die haar vanuit het projectteam bereiken. Haar belangrijkste taak ziet zij echter in de beginfase van het project en eventuele deelprojecten.

## 4 TENSLOTTE

---

De Staatssecretaris heeft in haar twee adviesaanvragen nog een aantal concrete vragen geformuleerd. Voor een deel zijn deze vragen al uitdrukkelijk of impliciet beantwoord. Voor zover dit nog niet het geval is gaat de Commissie er in dit afsluitende hoofdstuk alsnog op in. Daarna formuleert zij haar eindconclusie.

### 4.1 Concrete vragen van de Staatssecretaris

a) *Gevraagd is naar een schets van de voor- en nadelen van een meer integrale waterwetgeving*

Op de voordelen is de Commissie in hoofdstuk 2 reeds uitgebreid ingegaan.

Volgens de Commissie zijn er geen directe nadelen verbonden aan integrale waterwetgeving. Zij beschrijft in hoofdstuk 3 wel een aantal inspanningen, die geleverd moeten worden om hiertoe te komen. De Commissie wil ook niet verhelen dat er zekere risico's aan het project verbonden zijn.

Wetgevingsprojecten slagen zeer regelmatig, maar mislukken ook zo nu en dan in de zin dat deze niet tijdig gereed komen of ergens halfweg stagneren. Het resultaat kan ook tegenvallen, omdat de geïntegreerde wet erg gecompliceerd is geworden, minder vernieuwend dan sommigen wel hadden gehoopt of minder integraal dan wel gewenst. De Commissie is echter van mening dat dit geen redenen kunnen zijn om er niet aan te beginnen. Het enige wat men kan doen is zich van het risico bewust zijn en het door een goede organisatie en monitoring zoveel mogelijk te trachten te voorkomen en beperken.

b) *Is de waterwetgeving op het punt van het waterakkoord voldoende ingericht op verdere operationalisering?*

Naar de mening van de Commissie is dit niet het geval. De huidige Wet op de waterhuishouding kent een overigens summiere regeling van het waterakkoord. Het ligt in het voornemen de aanbevelingen van de Commissie WB-21 te vertalen en vast te leggen in een nationaal waterakkoord. Daarnaast en in uitvoering daarvan is het denkbaar dat er meer behoefte gaat ontstaan aan de toepassing van regionale waterakkoorden ook met een grensoverschrijdend karakter. De huidige bestuurswetgeving schiet in feite tekort in de regeling van dergelijke akkoorden. Zo is juridisch niet duidelijk welk orgaan van een openbaar lichaam ze zou mogen sluiten, wat de bindende kracht van dergelijke akkoorden zou zijn, hoe zonodig nakoming kan worden afgedwongen, welk orgaan belast zou moeten worden met geschillenbeslechting, of en hoe ze opgezegd zouden kunnen worden. Deze onderwerpen kunnen ad hoc worden afgesproken, maar het zou winst zijn wanneer de wet daarvoor een kader biedt. Belangrijker is nog hoe beleidsmatig de relatie moet zijn tussen een waterakkoord tot de opzet van de planning van het waterbeleid en de inzet van bepaalde instrumenten. Daarbij gaat het om de

operationalisering van waterakkoorden. De Commissie bepleit om in een integrale waterwet daarvoor een meer uitgewerkte regeling op te nemen. Deze regeling zou bij voorkeur in samenwerking met het team van de commissie Algemene regels van bestuursrecht moeten worden ontwikkeld, omdat ze vooruitloopt op een eventuele toekomstige regeling van de publiekrechtelijk (beleids)overeenkomst in de Algemene wet bestuursrecht.

*c) Welke elementen uit andere wetten kunnen bij de uitbouw worden betrokken?*

De Commissie acht het momenteel niet zo zinvol op dit punt een soort inventarisatie uit te voeren. Pas als de structuren van een geïntegreerde waterwet concreter worden kan het nuttig zijn om zich af te vragen of andere complexen van wetgeving figuren inhouden die een nuttige bijdrage zouden kunnen leveren aan de waterwet.

#### **4.2 Eindconclusie**

Die op het water is, moet varen... Het onderwerp ‘integratie van waterwetgeving’ is al geruime tijd in discussie. Van verschillende zijden is aangedrongen op het tot stand brengen van een meer integrale waterwet. De Commissie onderschrijft deze pleidooien. Zij meent dat de tijd daar is om een project tot integratie van waterwetgeving daadwerkelijk aan te vatten. Uitgebreide voorbereidende studie acht zij daarvoor ongewenst. Dit zou leiden tot nieuw tijdverlies, terwijl er maar een beperkte opbrengst aan nieuwe inzichten van is te verwachten. Een goed georganiseerd en afgebakend project kan naar de mening van de Commissie in één kabinetsperiode resulteren in een afgerond wetsvoorstel.



**BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG**

---













## BIJLAGE 2 SAMENSTELLING COMMISSIE

---

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Mr. Th.G. Drupsteen (voorzitter tot juli 2002)

Prof. mr. P.J.J. van Buuren

Prof. mr. A. van Hall

Mw. prof. dr. E. Hey

Mw. dr. J.M. Leemhuis-Stout

Mr. drs. B.P.M. van Ravels

Mw. mr. drs. A.M. Laninga (secretaris)