

Vergaderjaar 2001–2002

27 922

Vervanging van paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 door algemene regels inzake voorbereiding op en optreden bij gevaar voor waterstaatswerken (Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 december 2001

Inleiding

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en dankt de commissie voor haar reactie. Zij merkt naar aanleiding van de vragen en opmerkingen het volgende op en spreekt de hoop uit dat daarmee de spoedige behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

Bestuurlijke verplichtingen en afstemming

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of de afstemming tussen de bevoegdheid van de burgemeester en die van de beheerder van een waterstaatswerk voldoende helder is geregeld. Daarbij vragen zij – als voorbeeld – naar de situatie dat een burgemeester van oordeel is dat een waterkering moet worden doorgestoken, terwijl het waterschapsbestuur daar op tegen is.

In paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Wet rampen en zware ongevallen. In geval van een ramp of zwaar ongeval als in die wet bedoeld, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, heeft de burgemeester het opperbevel over het totaal van de rampenbestrijding. Dit opperbevel heeft tot doel te verzekeren dat er gecoördineerd wordt opgetreden en dat er prioriteiten kunnen worden gesteld. Niettemin behouden andere bestuursorganen, bijvoorbeeld de beheerders als in dit wetsvoorstel bedoeld, bij een ramp of zwaar ongeval hun bevoegdheden. Dan zou het kunnen voorkomen dat die andere bestuursorganen hun bevoegdheden uitoefenen op een wijze die naar het oordeel van de burgemeester niet goed past in het totaal van zijn beleid. In een rampsituatie kunnen immers andere veiligheidsaspecten aan de orde zijn dan die welke primair tot het aandachtsgebied van die andere bestuursorganen behoren. In dat geval zal overleg en samenwerking uitkomst (moeten) bieden. De beheerder behoudt immers zijn eigen verantwoordelijkheid. Van belang is in dit verband te vermelden dat de dijkgraaf in de afgelopen jaren deelneemt in de rampenstaf van de burgemeester. Alleen

bij uiterste noodzaak kan de burgemeester op grond van zijn bevoegdheid op grond van artikel 11 van de Wet rampen en zware ongevallen (opperbevel) bewerkstelligen dat gehandeld wordt in overeenstemming met het door hem vastgestelde beleid. In de praktijk zal een tegenstrijdige opvatting omtrent te nemen maatregelen – zo is ook de ervaring van de afgelopen jaren – zich niet zo veel voordoen.

De leden van de SGP-fractie duiden op de situatie dat bij een samenloop in bevoegdheden de burgemeester van oordeel is dat een waterkering moet worden doorgestoken, terwijl het waterschapsbestuur hier tegen is. Bij de vraag of een waterkering doorgestoken moet worden ter ontlasting van gebieden elders spelen tal van niet-waterhuishoudkundige factoren een rol. Daarbij ware te denken aan de consequenties voor de evacuatie van mens en dier uit zo'n gebied, de economische consequenties en de gevolgen voor bijzondere natuurwaarden. Dit soort beslissingen dienen dan ook niet alleen te worden genomen door een functioneel bestuur zoals het dagelijks bestuur van het waterschap. Het in de Wet rampen en zware ongevallen aangeduide bevoegd gezag, te weten de burgemeester, is hier bevoegd. Hierbij kan worden opgemerkt dat waar een of meer gemeenten worden getroffen door een ramp van meer dan plaatselijke betekenis – of bij ernstige vrees daarvoor – de commissaris van de Koningin aan de burgemeesters eventueel aanwijzingen kan geven over het door hen inzake de rampbestrijding te voeren beleid. Zo nodig kan hij zijn aanwijzingen ook geven aan burgemeesters van gemeenten die niet direct in het rampgebied liggen. Door middel van die aanwijzingen kan een zo goed mogelijke afstemming tussen de betrokken gemeenten worden bereikt. Tevens kan rekening worden gehouden met de belangen van andere bestuursorganen (bijv. waterschapsbesturen) aan wie bevoegdheden zijn toegekend die van betekenis kunnen zijn bij de bestrijding van de ramp. In dit licht gezien ligt een betrokkenheid van de commissaris van de Koningin bij de besluitvorming inzake het doorsteken van waterkeringen vaak in de rede.

In antwoord op vragen van de VVD-fractie terzake de rol van gedeputeerde staten bij de toetsing van calamiteitenplannen kan worden opgemerkt dat het zeer zeker in de rede ligt dat een inhoudelijke kwaliteitstoets wordt toegepast op de ingezonden calamiteitenplannen. Gedeputeerde staten dienen de plannen te toetsen op de vraag of zij voldoen aan de vereisten, gesteld in artikel 69, eerste tot en met derde lid. Dit zijn (ook) inhoudelijke vereisten. De vraag van de fractie van de SGP naar de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om zelf een calamiteitenplan te wijzigen indien dit niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, heeft ertoe geleid dat aan artikel 70 een derde lid met een dergelijke strekking wordt toegevoegd. Een en ander geschiedt door middel van de bijgevoegde nota van wijziging.

De leden van de VVD-fractie vragen in het bijzonder nog aandacht voor de bekabeling in en onder dijken, en vragen of dit vraagstuk tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel nog onderwerp van aandacht is geweest. Dit laatste is niet het geval. Het voorstel van wet ziet op bevoegdheden in situaties van gevaar en op de voorbereiding op dergelijke situaties. De vraag of kabels en leidingen in dijklichamen toegestaan kunnen worden is meer een vraag van beheer. Indien het toestaan van dergelijke leidingen waterstaatkundig – mede in verband met het waterkerend vermogen – onwenselijk wordt geacht, staan de beheerder de normale beheersbevoegdheden ter beschikking. Voor het (ver)leggen van kabels en leidingen in waterstaatswerken is immers een vergunning benodigd krachtens de keur van het waterschap (indien een waterschap beheerder is) of de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (indien het Rijk beheerder is). Desnoods kan een dergelijke vergunning geweigerd worden, of onder

beperkende voorwaarden worden verleend. In dit verband zij ook verwezen naar de beantwoording van de vraag van het lid van de Tweede Kamer, de heer Klein Molenkamp (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, Aanhangsel, blz. 3497–3498).

Zowel de fractieleden van de SGP als die van de VVD hebben vragen gesteld omtrent het niet meer als zodanig opnemen van de expliciete bevoegdheid van het waterschapsbestuur om in tijden van nood persoonlijke diensten, materieel en materiaal te kunnen vorderen.

Naar mijn mening bestaat aan een dergelijke bevoegdheid heden ten dage geen behoefte meer. Het gaat mijns inziens te ver om onder het mom van een uitgangspunt als «baadt het niet, dan schaadt het niet» een dergelijke zeer vergaande bevoegdheid automatisch weer over te nemen uit de huidige Waterschapswet. Bij elke bevoegdheid van een overheidslichaam – en zeker bij een zeer verstrekkende als de onderhavige – dient periodiek de noodzaak van het continueren van die bevoegdheid tegen het licht gehouden te worden. Deze herbezinning heeft mij tot de conclusie gebracht dat aan continuering van de bevoegdheid tot het vorderen van persoonlijke diensten, materieel en materiaal thans geen behoefte meer bestaat. Daarmee zij overigens niet gezegd dat bijvoorbeeld waterschapsbesturen geen gebruik meer kunnen of mogen maken van een dijkleger. Het is mij bekend dat een aantal waterschappen nog steeds jaarlijks een dijkleger instelt en daarmee zo nodig ook oefeningen houdt. Het deelnemen aan een dergelijke dijkleger geschiedt daarbij op vrijwillige basis en vaak staat daar ook een vergoeding tegenover. Het ligt geenszins in mijn bedoeling om een dergelijke waterschapspraktijk te ontmoedigen. Een wettelijke basis waarbij een waterschapsbestuur de inwoners van het waterschap – ook en juist tegen hun wil – tijdelijk tot het verrichten van persoonlijke diensten kan oproepen, is voor zo'n waterschapspraktijk echter niet benodigd.

Eenzelfde soort van redenering doet opgeld ten aanzien van het de inwoners van het waterschap verplichten tot het ter beschikking stellen van voer- en vaartuigen, tractoren, grondverzetmachines en andere werktuigen, alsmede last- en trekdiere, materialen en gereedschappen (het huidige artikel 93, eerste lid, onder b van de Waterschapswet). Heden ten dage geschiedt de inschakeling van materieel óf op vrijwillige basis, óf op basis van met aannemers afgesloten overeenkomsten, de zgn.

«waakvlamovereenkomsten», zodat op een moment van gevaar direct beschikt kan worden over het benodigd materiaal. Overigens biedt de onteigeningswet wel de mogelijkheid om in een situatie van gevaar onmiddellijk te kunnen beschikken over bodemmaterialen, benodigd voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen (artikel 65, eerste lid van de onteigeningswet).

Verdere integratie waterstaatswetgeving

De fractie van het CDA is van mening dat onderhavig voorstel van wet aantoont dat op den duur gekomen dient te worden tot een integrale waterwet. De leden van deze fractie en de leden van de fractie van de SGP vragen hoe het staat met het nadenken over en het werken aan de wens om te komen tot een samenhangende wet op het terrein van de waterstaatswetgeving.

Allereerst dient vermeld te worden dat de laatste jaren al geleidelijk is gewerkt aan verdere integratie van waterstaatswetgeving. Te denken valt hierbij in het bijzonder aan de totstandkoming van de Waterschapswet (integratie van de Bevoegdhedenwet waterschappen en de Keurenwet) en de totstandkoming van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (opvolger van de Wet van 28 februari 1891, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks Waterstaatswerken en daarbij behorende uitvoerings-

besluiten; tevens intrekking van de Verkeerswet tegen lintbebouwing; en voorts laatstelijk nog de integratie van de Rivierenwet). Ook voor wat betreft de planvorming in het waterbeheer is reeds eerder in de Wet op de waterhuishouding voorzien in wettelijke bepalingen, gericht op integratie. Voorts is bij de behandeling van de Vierde nota waterhuishouding aangegeven dat de wetgevingsprioriteit vooralsnog ligt bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Gezien de brede ecologisch gekleurde benadering van deze richtlijn zal de implementatie naar verwachting bijdragen aan versterking van de cohesie van de waterstaatswetgeving.

Niettemin ben ik me ervan bewust dat de mogelijkheid en wenselijkheid van verdere integratie van de waterstaatswetgeving op korte termijn nader in kaart gebracht moet worden. Juist daarom heb ik september van vorig jaar een adviesaanvraag aan de voormalige Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving doen uitgaan. Deze commissie is toen – vanwege het aflopen van haar instellingstermijn – niet meer aan de behandeling van deze adviesvraag toegekomen. Hierbij heeft mede een rol gespeeld dat zij op dit terrein niet het gras voor de voeten van de in te stellen Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving wilde wegmaaien. Voor dit standpunt kon ik – gezien het feit dat de beantwoording van de vragen redelijk veel tijd en denkracht zou kunnen kosten – begrip opbrengen. Overigens zijn de leden van de nieuwe commissie inmiddels benoemd, zodat zij het kabinet op dit belangrijke terrein kan en zal adviseren.

De leden van de fractie van de SGP stellen voorts de vraag of de Waterstaatswet 1900 wel het meest geschikte kader is voor inbouw van een algemene regeling voor waterstaatkundige calamiteiten. Naar mijn mening is dit inderdaad het geval. Ook thans is in paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 een regeling gegeven inzake het «voorkomen en beperken van overstromingen». In die zin is inbouw in die wet en op die plaats niet iets geheel nieuws. Verder bevat die wet een algemene regeling van bevoegdheden en verplichtingen van de diverse waterstaatsgezagen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Waterschapswet die slechts bepalingen geeft voor de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van het waterschap.

De opvatting dat de Waterstaatswet 1900 vooral een wet is met organisatorische bepalingen – een opvatting zoals die ook door de Unie van Waterschappen in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel naar voren is gebracht – deel ik niet. Een groot gedeelte van de wet voorziet in bevoegdheden van en verplichtingen voor waterstaatsgezagen, bij uitstek het onderwerp van onderhavig wetsvoorstel. Ter illustratie zij verwezen naar de paragrafen 1, 4, 5, 6, 6a, 12, 13 en 14 van de huidige Waterstaatswet 1900.

Hoewel een apart wetsvoorstel denkbaar is, is daarvoor niet gekozen. Juist om redenen van het tegengaan van versnippering van waterstaatswetgeving en vanwege het voorhanden zijn van een Waterstaatswet 1900 als passend kader heb ik afgezien van het tot stand brengen van weer een aparte wet.

Bij een in de toekomst mogelijke verdere integratie van waterstaatswetgeving kan dit hoofdstuk uit de Waterstaatswet 1900 overigens worden ondergebracht in een meer integrale waterstaatswet.

Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 68 en 69

Zoals de leden van de fractie van de VVD terecht opmerken, geldt de verplichting tot het houden van oefeningen en het opstellen en bekend-

maken van een calamiteitenplan niet onverkort indien burgemeester en wethouder beheerder zijn. De redengeving op dit punt is uitgebreid uiteengezet in het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting (artikelen 68 en 69). Kort gezegd komt het erop neer dat burgemeester en wethouders nauwelijks waterstaatswerken in de zin van dit wetsvoorstel in beheer hebben waarbij zich echte calamiteiten zullen kunnen voordoen. Voorts is het zo dat burgemeester en wethouders ook reeds op grond van de Wet rampen en zware ongevallen oefenverplichtingen kennen.

Artikel 69, vijfde lid, voorziet niet in een verplichting om het ontwerp van het calamiteitenplan toe te zenden aan gedeputeerde staten. Dit is bewust geschied. Het zijn uiteindelijk gedeputeerde staten die het vastgestelde calamiteitenplan dienen te toetsen op juistheid en volledigheid. In die verhouding ligt het niet in de rede dat zij reeds verplicht betrokken worden in de ontwerpfasen van het plan. Overigens staat niets er aan in de weg dat een beheerder in een bepaald geval ter informatie reeds een exemplaar van het ontwerp van het plan zendt aan gedeputeerde staten.

Artikel 71

In artikel 71 is voorzien in de verplichting voor gedeputeerde staten om de Minister van Verkeer en Waterstaat vierjaarlijks te informeren omtrent gehouden oefeningen en het voorhanden zijn van calamiteitenplannen. In een dergelijke periode kan door de beheerder voldoende ervaring worden opgedaan met de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. Een verplichting voor gemeenten om jaarlijks te rapporteren is mij niet bekend. Een dergelijke verplichting vloeit in elk geval niet direct voort uit de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikelen 72, 73 en 74

Met de leden van de fractie van de VVD ben ik het geheel eens dat ten tijde van waterstaatkundige calamiteiten vaak behoefte bestaat aan een éénhoofdige leiding. Ten aanzien van het waterschap gaat het dan om de voorzitter van dat waterschap. Het onderhavig voorstel van wet – gelezen in samenhang met de Waterschapswet – voorziet daarin. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ook de «noodbevoegdheid» komt te liggen bij het dagelijks bestuur van het waterschap. Dit is thans ook zo geregeld. Mochten de omstandigheden van zodanige aard zijn dat geen voorafgaande bijeenroeping van het algemeen of dagelijks bestuur mogelijk is, dan komen de bijzondere bevoegdheden toe aan de voorzitter. Een en ander moge blijken uit het voorgestelde Artikel III, onderdeel c (wijziging van artikel 96 van de Waterschapswet). Om redenen van wetsystematiek is ervoor gekozen een dergelijke bevoegdheid te handhaven in de Waterschapswet.

Bijgaand treft u aan de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel genoemde adviezen van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving inzake het onderwerp van deze wet.¹

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.