

Vergaderjaar 1988–1989

21 195

Algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden (Wet op de waterkering)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 april 1989

Bij Kabinetsmissive van 25 juli 1988, no. 4, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden (Wet op de waterkering).

Algemeen

1. Met het voorstel van Wet op de waterkering beoogt het kabinet de zorg voor de veiligheid van ons land tegen overstromingen algemeen bestuurlijk en financieel nader te regelen. Na de voltooiing van de deltawerken en de versterking van de rivierdijken zal aldus wettelijk zijn vastgelegd dat het bereikte niveau van veiligheid wordt gewaarborgd. Het voor overstroming vatbare deel van ons land wordt vervolgens verdeeld in afzonderlijke gebieden, die als kenmerk hebben het omsloten zijn door waterkeringen. Deze worden dijkringen genoemd. In het wetsvoorstel wordt de dijkring derhalve als een gebied gedefi-

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 juni 1989

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 25 juli 1988, nr. 4, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het ontwerp van wet houdende algemene regels ter verzekering van de beveiliging door waterkeringen tegen overstromingen door het buitenwater en regeling van enkele daarmee verband houdende aangelegenheden (Wet op de Waterkering), rechtstreeks aan de Minister van Verkeer en Waterstaat te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 19 april 1989, No. W09.88 0374, moge ik U hierbij aanbieden.

Algemeen

1. Met voldoening stel ik vast dat de Raad van State het streven juist acht om terzake van de zorg voor de veiligheid van ons land tegen overstromingen enkele regels te stellen, in het bijzonder opdat na de voltooiing van de Deltawerken en de versterking van de rivierdijken wettelijk wordt vastgelegd dat het bereikte niveau van veiligheid wordt gewaarborgd.

De Raad constateert dat het ontwerp de zorg voor de veiligheid van ons land tegen overstromingen tot voorwerp heeft en dat in het ontwerp voor de afzonderlijke gebieden, waarvoor een bepaald veiligheidsniveau zal zijn gewaar-

nieerd. Het in onze taal «gangbare» begrip dijkkring is een stelsel van dijken, waterkeringen. De essentie van deze dijkkringconceptie is, ziet de Raad van State het goed, dat per gebied een bepaalde voorgeschreven veiligheidsnorm geldt. Het middel om dat doel te bereiken is een stelsel van waterkeringen. De primaire waterkeringen zijn voor de beheerders, in de meeste gevallen het waterschap, het object van zorg. De Raad meent dat het, overigens zeer bruikbare, begrip dijkkring dient te worden gedefinieerd als een stelsel van waterkeringen, dat aan een veiligheidsnorm dient te voldoen. Op deze wijze zou worden onderscheiden naar de gebieden, waarvoor een bepaalde veiligheidsnorm geldt om overstromingen blijvend te voorkomen (het doel van de wet), de dijkkringen als stelsels van (primaire) waterkeringen die het gebied omringen (middel) en de primaire waterkeringen als object van bestuurlijke zorg. Misverstanden, als zou de dijkkringgedachte een bestuurlijke achtergrond hebben en zelfs eventueel gehanteerd worden voor een verdere waterschapsconcentratie, zullen dan ook niet eenvoudig rijzen. Mocht deze gedachte niet worden overgenomen, dan dient dat in de memorie van toelichting te worden toegelicht.

borgd, de term dijkkring wordt gebruikt.

Naar aanleiding hiervan wijst de Raad er op dat de in onze taal gangbare betekenis van «dijkkring» is die van een stelsel van waterkeringen. De Raad stelt voor om in het ontwerp te spreken van gebieden waarvoor een bepaald veiligheidsniveau geldt en van dijkkringen als stelsel van waterkeringen dat aan die bepaalde veiligheid moet voldoen. Als extra motief daarvoor wordt aangegeven dat aldus niet eenvoudig het misverstand zal rijzen dat de dijkkringgedachte een bestuurlijke achtergrond heeft in dier voege dat het zou kunnen worden gehanteerd voor verdere waterschapsconcentratie.

Aan de Raad kan worden toegegeven dat op het eerste gezicht de term dijkkring logisch eerder in verband wordt gebracht met datgene wat omringt als met datgene wat omringd wordt. De keuze van de term verdient daarom enige nadere verklaring naast de uiteenzetting in hoofdstuk II, onderdeel I, subonderdeel a.

Voor de toekomstige zorg voor de veiligheid, voorzover bepaald door primaire waterkeringen, is, juist op advies van de Technische Adviescommissie Waterkeringen, gekozen voor een systeembenadering waarbij het gebied als zodanig en niet (enkel) de waterkering centraal staat op het punt van de veiligheid die voor de woonbaarheid van ons land blijvend moet zijn gewaarborgd. Het komt er dus op neer dat de gebiedsveiligheid het object is waarop de totale zorg moet zijn gericht met een bepaald stelsel van primaire waterkeringen als middel. Op grond van die algemene overweging is het wetsvoorstel dan ook niet opgebouwd vanuit waterkeringen maar vanuit gebieden die door waterkeringen worden beschermd.

Ook de wettelijke normering is ten principale op gebiedsveiligheid en niet op louter objectenveiligheid geënt.

Dit schept de behoefte om voor de verdere uitwerking van die grondidee te kunnen beschikken over een term ter aanduiding van de specifieke betekenis die een gebied heeft (in het onderhavige wettelijk stelsel) uit een oogpunt van zorg voor veiligheid tegen overstroming. Daarnaast staat dan het begrip «primaire waterkering» als middel om die veiligheid (van het gebied) te kunnen verze-

keren. Voor de bovenbedoelde specifieke aanduiding is de keuze gevallen op de term «dijkring». Zoals in de memorie van toelichting is aangeduid is die term niet nieuw. Verwezen kan worden naar het bij Decreet van 15 Junij 1810 vastgestelde «Reglement op de beheersing der dijken binnen het Koninkrijk» waarin toen een verdeling van het rijk in ringen werd vastgesteld. Deze leefde ook voort in de benaming van een aantal waterschappen, die inmiddels in groter verband zijn opgegaan door de waterconcentratie. Voor de huidige situatie moge worden verwezen naar de benaming van het waterschap «De Brielse Dijkring».

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking in 's Raads advies is de toelichting op de keuze van de term nog iets aangevuld in meergenoemd hoofdstuk II, onder 1 a. In dat onderdeel is ook reeds ingegaan op de betekenis die al te gemakkelijk indirect aan de term dijkring zou kunnen worden ontleend als verkapt middel ter bevordering (door de wetgever) van verdere waterschapsconcentratie. Met verwijzing naar in het bijzonder het gestelde in de alinea's twee, drie en vier lijkt het me dat die mogelijke betekenis, ook van de kant van de regering voldoende duidelijk is weersproken. Daaraan is nog toegevoegd dat de waterschappelijke indeling een primaire bevoegdheid is van de provincie.

2. De in artikel 9, eerste lid, vastgestelde rijksbijdrage in de kosten van beheer en onderhoud betekent een halvering van de bestaande bijdrage. In Hoofdstuk VI, paragraaf 1, van de memorie van toelichting wordt deze halvering verdedigd. De Raad, bekend met de financiële positie van het Rijk, ontmoet ook in dit wetsvoorstel het streven nieuw en wenselijk beleid budgettair neutraal te financieren. Daarnaast onderkent hij dat van de waterschappen ook financiële lasten worden afgenomen. Niettemin wil hij het volgende onder de aandacht brengen. Dit wetsvoorstel, dat van een consequent lange-termijn beleid getuigt, beoogt de beveiliging van ons land tegen overstromingen ook in de toekomst te garanderen. Deze, in artikel 21 van de Grondwet besloten, taak raakt het gehele land. Naar de mening van de Raad is, anders dan staat in de memorie van toelichting, het belang van de natie als geheel om van grote overstro-

2. Met betrekking tot de in de financiële regeling in het wetsontwerp voorgestelde bijdrage in de kosten van beheer en onderhoud – welke ten opzichte van de bestaande niet wettelijk geregelde bijdrage neerkomt op een halvering – vangt de Raad zijn kritische beschouwing aan met de constatering dat het onderhavige wetsvoorstel getuigt van een consequent lange-termijnbeleid. De Raad is daarbij evenwel van oordeel dat het belang van de natie als geheel om van overstromingen te zijn gevrijwaard niet minder is dan het belang van de ingelanden van de dijkring. Immers, zo stelt de Raad, bij een ramp, zoals die aanleiding was tot de Deltawet, zijn de kosten van herstel een nationale verantwoordelijkheid. Juist bij een wet als de onderhavige (Wet op de Waterkering) die een dergelijke ramp beoogt te voorkomen kan een groot beroep op de nationale solidariteit worden gedaan. Daarbij komt dat het econo-

mingen te zijn gevrijwaard niet minder dan het belang van ingelanden van de dijkkring. De Raad wijst daarop op het bekende feit, dat preventieve maatregelen minder tot de verbeelding spreken, maar dat het bij een overstromingsramp, zoals de ramp die aanleiding was tot dit wetsvoorstel, vanzelfsprekend is, dat de kosten van herstel een nationale verantwoordelijkheid zijn. Juist bij een wet, die een dergelijke ramp beoogt te voorkomen, kan een groot beroep op de nationale solidariteit worden gedaan. Wil men echter het directe profijt, alsmede de draagkracht een grotere rol laten spelen, zoals in de memorie van toelichting wordt gedaan, dan dient men zich ook te realiseren, zo meent de Raad, dat het economische, sociale en culturele belang bij het voorkomen van overstromingen, ook voor de inwoners van de niet direct getroffen delen van het land, dusdanig groot is, dat een relatief gelijkblijvende bijdrage uit de algemene middelen gepast is. De Raad meent dat deze argumentatie te meer klemmt, nu onder de bijdragen in beheer en onderhoud mede de in de toekomst waarschijnlijke (vergelijk Hoofdstuk VI, paragraaf 4, onder b, van de memorie van toelichting) aanpassingen vallen, die voortvloeiën uit een dan noodzakelijke verhoging aan de primaire waterkeringen. De Raad beveelt aan de bijdrageregeling in het licht van deze beschouwingen opnieuw te bezien.

mische, sociale en culturele belang bij het voorkomen van overstromingen ook voor de direct getroffen dusdanig is, dat een relatief gelijkblijvende bijdrage uit de algemene middelen gepast is.

De Raad beveelt daarom aan de met artikel 9 beoogde halvering van de bestaande bijdrage opnieuw te bezien.

Deze opmerkingen van de Raad dienen naar mijn oordeel te worden beschouwd tegen de achtergrond van het voor de primaire waterkeringen geldende kostenpatroon als geheel. Dat betreft overigens niet alleen de onderhavige kosten van het (normale) beheer en onderhoud, maar ook de kosten van aanleg van nieuwe werken voor het bereiken van veiligheid volgens deltanormen.

Uit de algemene middelen worden thans bekostigd: de kapitaalslasten van de deltawerken en het grootste deel van de rivierdijkversterkingen. Thans bedragen deze lasten ongeveer f 350 mln per jaar. Deze last neemt het volgend decennium nog toe bij de bouw van een stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg. De doorwerking van deze last reikt tot in het midden van de volgende eeuw. Verder worden ook ingevolge dit wetsontwerp uit de algemene middelen bekostigd de voorzieningen voor het behoud van een aanvaardbare ligging van de kustlijn, het beheer en onderhoud van de enkele in rijksbeheer blijvende primaire waterkeringen alsmede – niet in de laatste plaats – de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene bijdrage.

Daardoor rust op de rijksbegroting, dus op de natie als geheel, een last van f 420 à f 470 mln per jaar (ofwel gemiddeld f 30 per inwoner).

De ingelanden van de met beheer van primaire waterkeringen belaste waterschappen (acht miljoen inwoners in het overstroombaar deel van Nederland) dragen daarnaast ongeveer f 50 mln per jaar (gemiddeld f 6,25 per inwoner).

Uit de boven weergegeven cijfers blijkt hoe groot thans het beroep is dat wordt gedaan op de door de Raad in zijn advies genoemde solidariteit. Enerzijds onderschrijf ik ten volle de overwegingen die de Raad daarvoor geeft, anderzijds meen ik toch dat de omstandigheden die destijds de hoogte van de rijksbijdrage hebben bepaald niet ongewijzigd zijn en dat zulks, zoals ook in de ontwerp memorie van toelichting is beschreven, in het

verdere lange-termijnbeleid moet doorwerken. De huidige in 1969 ontworpen ministeriële bijdrageregeling (voor kosten van beheer en onderhoud) steunde destijds op een drietal overwegingen:

- een verlichting voor de toentertijd te zwaar geachte lasten voor de waterschappen waarbij zeekeringen en rivierdijken in beheer waren
- het nationale belang bij die waterkeringen
- enige compensatie wegens de voor rekening van die waterschappen blijvende niet-subsidiabele kosten van dijkverzwaringen (aanlegkosten).

De eerste overweging is vooral door de waterschapsconcentratie – in zoverre dat daarmee het financieel draagvlak is vergroot – in een ander licht komen te staan, terwijl de derde overweging bij het gereedkomen van de dijkverzwaringen zelfs komt te vervallen. Aan dat laatste doet niet af dat ook de kosten voor nieuwe versterkingswerken wegens zeer geleidelijke ontwikkelingen voortaan geheel tot normaal beheer wordt gerekend.

Nu ik, zoals de Raad aanbeveelt in zijn advies, een en ander bezie in het licht van de beschouwingen die de Raad hebben gebracht tot de conclusie dat moet worden gedacht aan een relatief gelijkblijvende rijksbijdrage, blijf ik van mening dat de gewijzigde omstandigheden de voorgestelde verlaging van de rijksbijdrage ook op langere termijn volledig kunnen rechtvaardigen.

3. Het wetsvoorstel zal een onderdeel vormen van een complex geheel of gedeeltelijk op de natte waterstaat betrekking hebbende nieuwe wetten. Naast het voorstel zelf kunnen worden genoemd: de wijziging van de Waterstaatswet 1900 (Kamerstukken II 1985/86, 19 639), de ontwerp-Waterschapswet (Kamerstukken II 1986/87, 19 995), de ontwerp-Wet op de waterhuishouding (Kamerstukken II 1981/82, 17 367) en de ontwerp-Propriëitwet (Kamerstukken II 1986/87, 19 836). In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen de samenhang met de laatste drie genoemde wetsvoorstellen aangestipt (voor wat betreft de ontwerp-Waterschapswet, Hoofdstuk I, paragraaf 5, Hoofdstuk V, de toelichting op artikel 6 en de toelichting op artikel 10, voor wat betreft de ontwerp-Wet op de water-

3. De mening van de Raad dat de Wet op de Waterkering een onderdeel zal gaan uitmaken van een complex geheel of gedeeltelijk op de waterstaat betrekking hebbende wetten kan ik op zichzelf onderschrijven. Samenhang met andere wetgeving is er in twee opzichten, aan te duiden respectievelijk als formeel-bestuurlijk en als inhoudelijk. De formeel-bestuurlijke wordt veroorzaakt door het feit dat bij de Wet op de Waterkering als sectorale wet en in de daarbij behorende memorie van toelichting een aantal onderwerpen aan de orde zijn – zoals bestuurlijk toezicht, regelgevende bevoegdheid van de beheerder, buitengewone bevoegdheden bij dringend of dreigend gevaar, beheersoverdracht – die niet specifiek zijn voor de primaire – waterkeringszorg en die dan ook zijn of worden geregeld in bestaande of

huishouding, Hoofdstuk III, paragraaf 4, en voor wat betreft de ontwerp-Provinciewet, Hoofdstuk V (slot), Hoofdstuk VIII, paragraaf 3, en de toelichting op artikel 6). Op de plaats waar de beheersovergang van de primaire waterkeringen van het Rijk naar de waterschappen wordt behandeld, Hoofdstuk III, paragraaf 1, wordt de desbetreffende wijziging van de Waterstaatswet 1900 niet genoemd. Het verdient mede uit oogpunt van coördinatie in regelgeving aanbeveling dat de raakvlakken met andere toekomstige regelgeving volledig en op een meer overzichtelijke wijze, bijvoorbeeld in een afzonderlijke paragraaf, worden aangegeven. Het college meent verder dat de vraag of de onderscheiden wetten wel of niet gelijktijdig zullen worden ingevoerd daarbij niet onbeantwoord mag blijven.

nieuwe organieke wetgeving: de Waterstaatswet 1900, de Provinciewet, de ontwerp-Provinciewet en de ontwerp-Waterschapswet. Bij een beschrijving van de beoogde werking van de Wet op de Waterkering kan een verwijzing naar deze algemene bepalingen in de desbetreffende wetsontwerpen niet worden gemist. Van de in de memorie van toelichting genoemde bepalingen moet echter wel worden gezegd dat deze ofwel geen wijziging brengen ten opzichte van het bestaande recht ofwel dit slechts doen op een beperkt, voor de werking van de Wet op de Waterkering nauwelijks relevante wijze: meldingsplicht van provinciale verordening in plaats van koninklijke goedkeuring, keurbevoegdheid zonder meer voor alle waterschappen, afwijkingsbevoegdheid voor waterschapsbesturen – in geval van nood – niet alleen van wetten in materiële maar ook in formele zin, en beheersoverdracht door het rijk (ook als aan bepaalde voorwaarden is voldaan) bij koninklijk besluit in plaats van bij wet. Van geen van deze (ontwerp)bepalingen kan worden gezegd dat zij direct of indirect inhoudelijk van invloed zijn op de Wet op de Waterkering (of de beoogde werking daarvan) dan wel dat het omgekeerde het geval is. Ik kan dan ook, anders dan blijkbaar de Raad, niet goed inzien dat hier sprake is van raakvlakken tussen wetten, althans niet in die zin dat een overzicht van deze afzonderlijke bepalingen, tezamen met die van de Wet op de Waterkering een duidelijk toegevoegde waarde zou opleveren voor de toelichting op laatstgenoemde wet.

Wel is sprake van inhoudelijke samenhang – en dus ook van een raakvlak in eigenlijke zin – tussen Wet op de Waterkering en de Wet op de Waterhuishouding op één punt, alwaar het betreft enerzijds de vaststelling (bij ministeriële verordening) van maatgevende waterstanden en andere maatgevende factoren op grond van artikel 4 van het wetsontwerp en anderzijds de vaststelling van het beheersplan van rijkswateren waarop o.m. van toepassing zijn de artikelen 6 en 8 van het ontwerp Wet op de Waterhuishouding. Aan deze inhoudelijke relatie is in de memorie van toelichting ruim aandacht besteed. Nu inmiddels in de periode die verstreken is sinds de adviesaanvraag bij de Raad over het ontwerp Wet op de waterkering de parlemen-

taire behandeling van de Wet op de waterhuishouding bijna is voltooid, is er aanleiding – in zoverre ben ik het met de Raad eens – de memorie van toelichting (Hoofdstuk III, paragraaf 4) nader te verduidelijken door te vermelden dat laatstgenoemde wet kort na de indiening van de Wet op de waterkering in werking zal treden. Ook dient bij Hoofdstuk III, daar waar in paragraaf 1 terloops in algemene zin de overgang van beheer van primaire waterkeringen van het rijk naar waterschappen wordt genoemd, alsnog melding te worden gemaakt van de eerdergenoemde, na het aanhangig maken van het wetsvoorstel bij de Raad van State, tot stand gekomen wetswijziging (artikel 1 van de Waterstaatswet 1900).

4. In artikel 5, eerste lid, wordt geregeld dat het tot stand komen en verkrijgbaar stellen van technische leidraden voor het ontwerp, beheer en onderhoud van primaire waterkeringen, alsmede voor de beoordeling van de veiligheid daarvan door de minister wordt verzorgd. Dat deze leidraden degenen die met het beheer dan wel het toezicht zijn belast slechts tot aanbeveling strekken, is de Raad niet duidelijk. Volgens de artikelsgewijze toelichting zou de beheerder vrij zijn daarvan in concrete situaties gebruik te maken, anderzijds zijn de leidraden het vaste referentiepunt voor toetsingsvragen in de relatie beheer – toezicht – oppertoezicht. De leidraden berusten toch tenslotte op de centraal vastgestelde veiligheidsnormen. Het al dan niet verplichtende karakter van deze aanbeveling verdient een nadere toelichting. Zou het de bedoeling zijn dat slechts van een vrijblijvende aanbeveling sprake dient te zijn, dan vraagt de Raad zich af of zulks wettelijk vastgelegd behoeft te worden.

4. De Raad acht het niet duidelijk dat de technische leidraden die ingevolge de in artikel 5, eerste lid, omschreven opdracht moeten worden verzorgd door de minister (of een door deze daarmee belaste commissie) ingevolge diezelfde bepaling slechts dienen tot aanbeveling.

In hoofdstuk II is in paragraaf 4c het karakter van deze technische leidraden toegelicht: het gaat in wezen om van overheidswege erkende «genormaliseerde toetsings- en berekeningsmethoden». Het zwaartepunt van de onderhavige bepaling ligt bij de opdracht dat dergelijke leidraden van rijkswege moeten worden verzorgd ten behoeve van zowel de beheerder als het toetsend provinciaal gezag. Daarnaast is onderkend dat deze leidraden, alleen al vanwege de wijze van totstandkoming en de daartoe gegeven wettelijke opdracht, zouden kunnen worden aangemerkt als gezaghebbend in niet alleen technisch-wetenschappelijke maar ook juridische zin. Teneinde die niet beoogde directe werking te voorkomen is uitdrukkelijk bepaald dat de technische leidraden strekken tot aanbeveling. Alhoewel deze toevoeging is bedoeld om misverstanden te voorkomen, roept zij kennelijk nieuwe vragen (zoals althans blijkt uit de opmerkingen van de Raad). Bij nadere beschouwing kan deze toevoeging dan ook beter achterwege blijven. In de plaats daarvan is de artikelsgewijze toelichting op dit punt aangevuld in de geest van het bovenstaande.

De veronderstelling overigens van de Raad dat de leidraden als bereke-

5. Voor de provinciale medebewindsverordeningen ex artikel 13 zal in plaats van het goedkeuringsvereiste in artikel 100 Provinciewet (Stb. 1962, 17) te zijner tijd ingevolge artikel 156 van de ontwerp-Provinciewet een meldingsplicht met een opschortende werking van drie maanden gelden. In de toelichting op laatstgenoemd artikel wordt uiteengezet dat aan deze wijziging dereguleringsoverwegingen ten grondslag liggen en dat in de desbetreffende waterstaatswetgeving per categorie waterstaatsverordeningen moet worden bezien of deze verordeningen dienen te worden onderworpen aan goedkeuring (Kamerstukken II 1986/87, 19 836, nr. 3, bladzijde 17). Die afweging ontbreekt echter in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet. In Hoofdstuk VIII, paragraaf 3, Bestuursinstrumenten, wordt slechts melding gemaakt van de toekomstige vervanging van het goedkeuringsvereiste door een meldingsplicht. Een nadere motivering is naar de mening van de Raad ook op haar plaats, omdat in de toelichting, naast de onderwerpen die in artikel 13 worden genoemd, op diverse plaatsen wordt aangegeven wat wel en wat niet in de provinciale medebewindsverordeningen zou moeten worden opgenomen. Wel: een procedure die in geval van een voorgenomen dijkanaanleg of -verbetering de afstemming met andere beleidsterreinen dient te waarborgen, een regeling ter vervanging van het vervallen van de wettelijke regeling betreffende buitengewone riviercorrespondentie en de instelling van het overlegorgaan als bedoeld in artikel 8 (Hoofdstuk V). Niet: een vergunningstelsel voor werken in de waterkring, behoudens enkele met name genoemde uitzonderingen en voorschriften (toelichting op artikel 6), terwijl in het algemeen de voorkeur wordt uitgesproken voor terughoudendheid van provinciale regelgeving op punten die ter regeling aan het waterschapsbestuur

nings-methoden «berusten» op centraal vastgestelde veiligheidsnormen gaat te ver. Ook in de memorie van toelichting wordt niet gesuggereerd dat die genormaliseerde methoden min of meer direct zouden zijn afgeleid van de overschrijdings- of inundatiekansen in de zin van artikel 3.

5. Ik ben het met de Raad eens dat in de memorie van toelichting nader aandacht ware te wijden aan de vraag van het toezicht op de provinciale medebewindsverordeningen als bedoeld in artikel 13, in verband met de mogelijkheid om al dan niet te kiezen voor het vereiste van formele goedkeuring. De Raad wijst er op dat niet alleen in het ontwerp van de wet zelf (door de verwijzing in artikel 13 naar de in artikel 12 genoemde onderwerpen) bepaalde onderwerpen ter regeling worden opgedragen, maar dat daarnaast ook in de memorie van toelichting op verschillende punten wordt gesuggereerd dat bepaalde onderwerpen regeling verdienen bij provinciale verordening of juist niet. De primaire betekenis van dat laatste is de aanduiding van het gewenste regelingsniveau (m.a.w. niet dat van formele wet respectievelijk wél dat van de waterschapskeur). De Raad leidt evenwel uit deze uitspraken af dat, waar niet een andere wijze wordt aangegeven waarop de doorwerking van de rijksvisie op dat punt zou kunnen zijn gewaarborgd, de verhouding rijk-provincies in deze wellicht duidelijker tot haar recht zou komen met een formeel goedkeuringsvereiste.

Van mijn kant vraag ik mij af of voor verzekering van de rijksopvatting over het juiste regelingsniveau toezicht moet worden uitgeoefend langs de weg van preventief toezicht (goedkeuring) dan wel met een andere toezichtsvorm kan worden volstaan. Met betrekking tot de wenselijkheid van voorgaande goedkeuring moge worden verwezen naar eerder bekend gemaakt regeringsbeleid, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting op het ontwerp-Gemeentewet. Gesteld kan hier worden dat voor preventief toezicht in de vorm van het vereiste van formele goedkeuring zou pleiten als het zou gaan om een min of meer stringente beleidsbewaking op het vlak van afstemming van provinciaal beleid op rijksnormen (waaronder dan begrepen de door de verantwoordelijke minister te handhaven

kunnen worden overgelaten (Hoofdstuk V). In de memorie van toelichting wordt evenwel niet aangegeven op welke wijze de doorwerking van deze visie in de provinciale medebewindsverordeningen is gegarandeerd. Gelet op deze in de memorie van toelichting ingenomen standpunten, welke als toetsingscriteria lijken te zijn bedoeld, vraag de Raad zich af of met een wettelijk goedkeuringsvereiste de verhouding tussen het Rijk en de provincies ter zake van het in artikel 13 voorziene en in de toelichting bedoelde medebewind niet duidelijker zou zijn geregeld. Op grond van het vorenstaande is de Raad van mening dat in de memorie van toelichting een motivering als bedoeld in de toelichting op artikel 156 van de ontwerp-Provinciewet niet mag ontbreken. Overigens acht het college het aannemelijk dat in het kader van de totstandkoming van een modelverordening in IPO-verband de verticale coördinatiekosten voor het Rijk aanzienlijk kunnen worden beperkt.

wettelijke normen). Van zodanige relatie echter is tussen de op centraal onderscheidenlijk provinciaal niveau vast te stellen regels en normen geen sprake. Immers volgens het wetsvoorsel worden op centraal niveau wettelijke veiligheidsnormen (artikel 3) en bepaalde maatgevende factoren (artikel 4) vastgesteld. Stelt men daarnaast de door de Raad in zijn advies genoemde onderwerpen die geregeld moeten worden door de provincie (zoals het vereiste van een legger, de instelling van een overlegorgaan, of de voorbereidingsprocedure voor het ontwerp van aanleg of verbetering van een primaire waterkering) dan wel door de beheerder (verbodsbepaling omtrent gebruik van de waterkering door derden), dan moge duidelijk zijn dat het beleidsbewakingsmotief hier niet opgaat.

Een ander motief voor preventief toezicht zou kunnen zijn de coördinatie van het beleid uit een oogpunt van bovenprovinciaal belang. Op zich kan hierin een motief voor rijkstoezicht in zijn gelegen, ook al mag worden aangenomen dat – zoals ook de Raad stelt in zijn advies – de coördinatiezaak voor het rijk aanzienlijk zal zijn verlicht door de beoogde provinciale modelverordening. Daartegenover staat echter dat niet elk vereiste van voorafgaand toezicht ook daadwerkelijk voorafgaande goedkeuring vereist maakt. Voor dit punt moge worden gewezen op de beschouwing terzake in de memorie van antwoord betreffende het ontwerp-Provinciewet. Daar is bij artikel 156 nog eens uiteengezet dat de laatste jaren (vooral in het kader van heroverwegingsoperatie aangaande het preventief toezicht) nieuwe inzichten met betrekking tot het toezicht tot ontwikkeling zijn gekomen en meer vormen van toezicht naast elkaar zijn onderscheiden.

Mede tegen die achtergrond lijkt het me dat de in wezen algemene aanduiding in de memorie van toelichting omtrent de vraag welke onderwerpen – in de visie van de regering – in medebewind moeten worden geregeld en welke ter regeling aan de beheerder van de primaire waterkering waren over te laten, geen argument opleveren om de verhouding rijk-provincie te accentueren door middel van de zware toezichtsvorm van formele goedkeuring in plaats van die van een verplichting tot voorafgaande mededeling aan de minister van

Verkeer en Waterstaat (met de in artikel 156 van de ontwerp-Provinciewet voorziene opschortende werking van drie maanden).

Dienovereenkomstig is in de memorie van toelichting in hoofdstuk V alsnog uiteengezet dat er geen aanleiding is om – nadat het huidige artikel 100 van de Provinciewet, dat het goedkeuringsvereiste bevat, zal zijn komen te vervallen door inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet – bij de Wet op de waterkering dat vereiste speciaal voor de onderhavige verordeningen op te nemen.

6. Hoewel de in artikel 5, tweede lid, bedoelde technische adviescommissie waterkeringen (TAW) niet tot taak zal hebben «beleidsadviezen» te geven (Hoofdstuk II, paragraaf 5, van de memorie van toelichting), zullen de door deze commissie opgestelde leidraden bij de voorbereiding van besluiten inzake aanleg c.q. verbetering van primaire waterkeringen, alsmede bij de beoordeling van de veiligheid daarvan van grote betekenis zijn (Hoofdstuk II, paragraaf 3 en paragraaf 4, onder c, van de memorie van toelichting). Aldus zullen de adviezen van deze commissie toch in belangrijke mate bepalend zijn voor de inhoud van het veiligheidsbeleid. In verband met deze positie van de TAW dringt het college erop aan de instelling daarvan in de wet te regelen.

6. De Raad dringt aan op regeling van de instelling van de Technische Adviescommissie Waterkeringen bij wet. Daarvoor wordt in het advies gesteld dat de adviezen in belangrijke mate bepalend zijn voor de inhoud van het veiligheidsbeleid, gezien het doel waartoe de door de Commissie opgestelde leidraden zijn bestemd.

Hierboven is onder punt 4 van dit nader rapport naar aanleiding van desbetreffende opmerkingen van de Raad al uiteengezet – zoals ook in de toelichting verklaard (en volgens dit nader rapport nog nader verduidelijkt in het artikelsgewijze gedeelte) – dat de technische leidraden in feite zijn van rijkswege erkende «genormaliseerde toetsings- en berekeningsmethoden». Daarmede zijn deze leidraden geen zelfstandige factor voor de beleidsbepaling. Wel zijn zij een belangrijk hulpmiddel voor een hoogwaardige uitoefening van beheer en toezicht. Ik zie daarom geen feitelijke grondslag aanwezig om de Technische Adviescommissie Waterkeringen te rangschikken onder de vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur waarvan artikel 79 van de Grondwet voorschrijft dat zij worden ingesteld bij wet.

Artikelsgewijs.

7. De dijkringen en primaire waterkeringen zullen staan aangegeven op een bij de wet behorende bijlage (artikel 2, eerste lid). In artikel 2, tweede en derde lid, wordt voorzien in de mogelijkheid deze bijlage te wijzigen bij een algemene maatregel van bestuur, welke niet eerder in werking zal kunnen treden dan drie maanden na de datum van

7. De Raad mist in de memorie van toelichting een motivering wegens het feit dat in artikel 2, tweede en derde lid, in plaats van voor de ruime, door de Kamer vooraf gecontroleerde delegatie niet is gekozen voor een inhoudelijk geclausuleerde delegatie. De Raad wijst daarvoor op hetgeen op dit punt is gesteld in de aanwijzingen inzake

verzending daarvan aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de memorie van toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat de vaststelling van dijkringen en aanduiding van waterkeringen als primaire waterkeringen een zodanig principiële karakter dragen dat die bij formele wet dienen te geschieden. Anderzijds wordt het uit praktisch oogpunt niet nodig geoordeeld dat voor iedere wijziging van de desbetreffende bijlage een wetswijziging wordt verlangd, bijvoorbeeld niet wanneer het gaat om compartimentering van een dijkkring of om samenvoeging van twee dijkringen, mits daarover met de provincies en waterschap(pen) is overlegd en de beoogde compartimentering of samenvoeging er niet toe leidt dat daarmee een gebied overgaat naar een dijkkring waarvoor een lagere veiligheidsnorm geldt. Gelet op deze uiteenzetting vraagt het college zich af waarom in het wetsvoorstel in plaats van voor een ruime, door de Tweede Kamer vooraf gecontroleerde, delegatie aan de Kroon niet is gekozen voor een uitdrukkelijk inhoudelijk geclausuleerde delegatie. Mede tegen de achtergrond van punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving wordt een overweging van dit alternatief in de toelichting node gemist.

terughoudendheid met regelgeving, t.w. dat de grenzen van de delegatie zoveel mogelijk in de wet moeten worden aangegeven.

Ik deel het oordeel van de Raad dat het in de geciteerde bepaling gaat om delegatie van normstelling, in zoverre dat de wijze van indeling van dijkringen medebepalend is voor de vraag welke bij of krachtens de wet (artikel 3) vastgestelde veiligheidsnormen voor welke gebieden (dijkringen) gelden. Gelet ook op de «aanwijzing» waarop de Raad doelt is derhalve inderdaad de vraag aan de orde of de gevallen, of althans omstandigheden, waarin de beslissing over wijziging van de kaartbijlage aan de Kroon wordt gedelegeerd zodanig kunnen worden omlijnd dat naderhand objectief kan worden getoetst of van de delegatiemogelijkheid een niet te ruim gebruik is gemaakt. Naar mijn oordeel is het op zich wel goed mogelijk enkele sprekende voorbeelden te noemen waarvoor delegatie praktisch de voorkeur heeft doch is het minder goed mogelijk alles wat voor delegatie in aanmerking komt in één wettelijke formulering samen te vatten zonder het risico dat bepaalde situaties daarbuiten vallen. Daarnaast, en gedeeltelijk los daarvan, speelt de wens om hoe dan ook over de mogelijkheid te beschikken om voor een besluit tot wijziging van een dijkkring of van een daarvoor geldende veiligheidsnorm (bepaalde geaccepteerde overschrijdings- of inundatiekans) af te zien van de procedure van een wetsvoorstel, met als (minimum)voorwaarde dat er bestuurlijke overeenstemming is en dat de Tweede Kamer het volgen van de zg. voorhangprocedure (het overleggen van de genomen algemene maatregel van bestuur voor haar inwerkingtreding) voldoende heeft geacht. Die laatste overweging geldt met name ook voor de besluiten tot wijziging van de veiligheidsnorm op grond van artikel 3, tweede en derde lid, waarop ingevolge het vierde lid van dat artikel de regeling van artikel 2, derde lid, van overeenkomstige toepassing is.

Dit alles afwegende is gekozen voor de mogelijkheid van een ruime delegatie met voorafgaande parlementaire controle.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is in de memorie van toelichting enige nadere aandacht besteed aan de

8. Behalve wanneer het een werk betreft waarvoor reeds een vergunningvereiste wordt gesteld in wet, algemene maatregel van bestuur of een verordening van een waterschap, zal ingevolge artikel 6, eerste en tweede lid, niet een nieuwe primaire waterkering kunnen worden aangelegd en ook niet een wijziging in richting, vorm, afmeting of constructie van een bestaande primaire waterkering kunnen worden aangebracht, dan nadat het door de beheerder vastgestelde ontwerp van het werk, met toelichting, door gedeputeerde staten is goedgekeurd. Thans biedt artikel 33, tweede lid, van de Waterstaatswet 1900, welk artikel bij deze wet komt te vervallen (artikel 16, eerste lid), de mogelijkheid om bij dringend of dreigend gevaar hangende de aanvraag tot goedkeuring met de werkzaamheden een aanvang te maken. In de memorie van toelichting op artikel 6 wordt geopperd dat bij provinciale medebewindsverordening in een machtiging kan worden voorzien om vooruitlopend op de definitieve goedkeuring met de werkzaamheden te beginnen. Daarbij wordt verwezen naar artikel 3.34 van de ontwerp-Waterschapswet, welk artikel het dagelijks bestuur van een waterschap een bevoegdheid geeft bij dringend of dreigend gevaar eventueel ook in afwijking van een wet de maatregelen te nemen die het nodig oordeelt. Gelet op de in artikel 3.34 ontwerp-Waterschapswet opgenomen bevoegdheid kan de vraag worden gesteld of de in de toelichting bedoelde constructie van een machtiging wel nodig zal zijn en of daarmee niet wordt gesuggereerd dat bij provinciale verordening van de uitdrukkelijke goedkeuringseis van artikel 6, eerste en tweede lid, kan worden afgeweken. Naar de mening van de Raad is dat niet mogelijk. In artikel 6 wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen voorlopige en definitieve goedkeuring. De toelichting behoeft op dit punt verbetering.

9. Ingevolge artikel 8, tweede lid, kan de minister ook besluiten tot het nemen van maatregelen ter handhaving van de kustlijn, indien die naar zijn oordeel ook anderszins door het algemeen belang (dat wil

keuze tussen een gecontroleerde delegatie en een inhoudelijk afgegrensde delegatie.

8. Met de Raad ben ik van mening dat hetgeen in de toelichting bij artikel 6 wordt gesteld omtrent de mogelijkheid van een – bij provinciale medebewindsverordening te regelen – machtigingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten een constructie suggereert die het mogelijk zou doen zijn dat zonder nadere wettelijke grondslag bij provinciale verordening van de wettelijke goedkeuringseis van artikel 6, eerste en tweede lid, kan worden afgeweken. Daarom is de betreffende zin in de memorie van toelichting geschrapt als zijnde onjuist, daargelaten nog dat een machtiging althans voor wat betreft de waterschappen overbodig voorkomt zoals de Raad opmerkt.

9. De Raad adviseert om in artikel 8, dat de regeling behelst van door het rijk uit te voeren werken tot het voorkomen of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn, het kroonberoep niet alleen

zeggen zoals dat niet wordt bepaald door de te handhaven veiligheidsnorm) worden gevorderd. Uit de toelichting op artikel 8 valt op te maken dat dit algemeen belang moet worden gezien als een resultaat van de afweging van enig ander beschermenswaardig belang, zoals de recreatie of de natuurbescherming, tegen de financiële mogelijkheden. Juist omdat bij toepassing van artikel 8, tweede lid, uitdrukkelijk andere belangen dan die welke betrekking hebben op de beveiliging tegen overstroming door de minister zullen worden gewogen, ligt het naar de mening van het college voor de hand in ieder geval voor die gevallen te voorzien in de mogelijkheid van Kroonberoep voor ook andere belanghebbenden dan de betrokken beheerders en gedeputeerde staten (artikel 8, zesde lid). Maar ook wanneer door de minister uitsluitend uit oogpunt van waterkeringszorg tot werken ter handhaving van de kustlijn wordt besloten (artikel 8, eerste lid), zal het niet uitgesloten zijn dat daarbij ook andere dan waterstaatsbelangen zijn betrokken. Vergeleken bij de ter zake van de dijk aanleg en -verbetering in artikel 6 aan andere belanghebbenden geboden rechtsbescherming komt de regeling van het Kroonberoep in artikel 8, zesde lid, onevenwichtig over. De Raad schaart zich daarmee tevens achter de kritiek van de Raad van Waterstaat (staatscommissie voor de waterstaatswetgeving) op de bladzijden 16/17 van diens advies van 3 februari 1988.

open te stellen voor de beheerder van de primaire waterkering die het betreft maar ook voor andere belanghebbenden. Daartoe wijst de Raad op het feit dat bij de beschikking op grond van artikel 8 over het uitvoeren van werken sprake is van afweging van belangen van derden zodat niet toekennen van kroonberoep aan derden de regeling van artikel 8 onevenredig maakt in vergelijking tot artikel 6 waar kroonberoep zonder meer wordt toegekend aan alle belanghebbenden.

Bij laatstbedoelde bepaling, die grotendeels correspondeert met het huidige artikel 33 van de Waterstaatswet 1900 gaat het om de eis van goedkeuring van het plan waarin richting, vorm, afmeting en constructie worden neergelegd van het werk tot aanleg of verbetering van een primaire waterkering. Aldus zal dat plan mede bepalend zijn voor de wijze waarop en de mate waarin andere belangen bij de aanleg of verbetering zullen moeten wijken. Ook andere belanghebbenden dan belanghebbende overheden zelf kunnen daardoor rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. Derhalve is naar huidige opvatting de beperking – in het huidige artikel 33 van de Waterstaatswet 1900 – van de kring beroepsgerechtigden tot (in hoofdzaak) de belanghebbende mede-overheden, niet goed te handhaven. Voorgesteld wordt deze uit te breiden tot alle belanghebbenden.

De ministeriële beslissing ex artikel 8 daarentegen, omtrent de uitvoering van werken tot het voorkomen of tegengaan van zeewaartse verplaatsing van de kustlijn, draagt uit een oogpunt van de positie van derden belanghebbenden een ander karakter. Bij die beslissing gaat het niet zoals in artikel 6 concreet over richting, vorm, afmeting of constructie van een goed te keuren plan van een werk maar om de beslissing over meer prealabele vragen als noodzaak, doel en plaats van werken (zeewaarts van de laagwaterlijn). Die ministeriële beslissing strekt dan ook primair tot antwoord op de vraag of werken van bepaalde omvang worden uitgevoerd door en op kosten van het rijk, in plaats van of ter ondersteuning van maatregelen van de beheerder van de primaire waterkering langs de kust (een waterschap). Dit zal doorwerken in de wijze waarop en de mate waarin

andere, ook particuliere, belangen bij de ligging van de kustlijn worden beschermd. Dat doet echter niet af aan het feit dat het bij artikel 8 gaat om een procedure die leidt tot de beslissing, al dan niet op verzoek van een mede-overheid, over de vraag of van rijkswege bepaalde infrastructurale voorzieningen worden getroffen. Aan zodanige wettelijke procedure mag een regeling van het administratief beroep ter bescherming van de positie van gedecentraliseerde overheden die het betreft niet ontbreken. Toekenning daarentegen van kroonberoep aan derden zou er op neerkomen dat, terwijl dat in het algemeen niet mogelijk is, in het speciale geval dat gaat om het behoud van de kustlijn en hetgeen daarmee samenhangt, ook derden hun wensen en opvattingen omtrent het treffen van infrastructurale voorzieningen zouden kunnen geldend maken in administratief beroep.

Daargelaten nog dat de vergelijking in deze met de soort gevallen waarop artikel 6 van het voorstel doelt niet opgaat, lijkt me derhalve voor de keuze van kroonberoep, zoals de Raad aangeeft in zijn advies, onvoldoende reden.

10. Met de Raad van Waterstaat vraagt de Raad zich af of de regeling van alarmoefeningen in artikel 15 niet veel problemen oproept en niet beter kan vervallen. Ziet de Raad goed, dan zou voor de organisatie van dit soort oefeningen overigens te zijner tijd toepassing kunnen worden gegeven aan de artikelen 3.2 en 3.3 van de ontwerp-Waterschapswet.

10. Ten aanzien van de opmerking van de Raad dat hij zich afvraagt of de regeling van alarmoefeningen niet veel problemen oproept – en of deze dus niet beter kan vervallen, kan ik meedelen dat deze regeling inmiddels fundamenteel is herzien. Daarvoor hebben de volgende overwegingen gegolden.

Het artikel 15 in het ontwerp zoals het de Raad ter advisering is aangeboden, verplicht de beheerders van primaire waterkeringen tweemaal een oefening te houden om de paraatheid te testen bij het optreden van gevaar bij hoge waterstanden. Er zou gezamenlijk moeten worden geoefend per dijkkring. Inmiddels is na aanbieding van het ontwerp van wet in een nader bestuurlijk overleg met het dagelijks bestuur van de Unie van Waterschappen en met bestuurlijke vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO) geconcludeerd dat deze verplichting beter achterwege kan blijven, er vanuitgaande dat door waterschappen ook nu regelmatig wordt geoefend. Bovendien is bij nadere beschouwing het in het leven roepen van zodanige verplichting bij wet onnodig regulerend. Wel is aanvaard

de gedachte dat er een voorziening zou moeten zijn voor het geval dat ten aanzien van een of meer beheerders blijkt dat er duidelijk onvoldoende wordt geoefend. Daarop past het meest een bevoegdheid van gedeputeerde staten om de beheerders aanwijzingen te geven tot het houden van oefeningen en zondig ook een directe opdracht daartoe. Slechts voor het geval ook gedeputeerde staten in deze naar het oordeel van de verantwoordelijke minister nalatig zouden zijn in het nemen van de nodige stappen, zou er plaats zijn voor optreden van zijn kant. Eenzelfde soort constructie kent ook de Rampenwet in artikel 19.

In de geest van het bovenstaande is artikel 15 vervangen door een geheel nieuwe bepaling en is ook dienovereenkomstig de memorie van toelichting herzien.

11. In samenhang met de in artikel 16, eerste lid, voorgestelde wijzigingen van de Waterstaatswet 1900 wijst de Raad nog op een aantal andere wijzigingen van die wet naar zijn oordeel in het wetsvoorstel zouden moeten worden opgenomen. In verband met het vervallen van de regeling betreffende de buitengewone riviercorrespondentie (artikel 16, eerste lid, onder d) kan ook artikel 80, derde lid, Waterstaatswet 1900 vervallen. Het begrip «gronden» wordt niet alleen in het te wijzigen artikel 94, tweede lid, Waterstaatswet 1900, maar ook in de artikelen 9, derde lid, 10, eerste en tweede lid, 85, vierde lid en 88, tweede lid, van die wet in een zakenrechtelijke betekenis gebruikt. De in artikel 16, eerste lid, onder h, ten tweede, voorgestelde wijziging van «gronden» in «onroerende zaken» zou dan ook in die artikelen moeten worden doorgevoerd.

Verder worden de verouderde begrippen «veenschap» en «veenpolder» ook in andere artikelen dan artikel 94, tweede lid, Waterstaatswet 1900 gehanteerd. In verband hiermee dienen ook die artikelen te worden aangepast. Het gaat hier om de artikelen: 7, tweede lid, 12, eerste en zevende lid, 12a, eerste lid, 12c, 37, eerste lid, 38, vijfde lid, 44, 67, 80, eerste lid, 82, 85, derde lid, onder c, 88, tweede lid, 90, eerste lid, 96, eerste lid, 97, eerste lid, 98, eerste lid, 99, 100, eerste lid, en 102.

11. De Raad wijst naar aanleiding van de in artikel 16 opgenomen aanpassingen van de Waterstaatswet 1900 nog op een reeks andere wenselijke (technische) wijzigingen die ook in dit wetsvoorstel zouden moeten worden opgenomen.

Te dien aanzien komt het mij voor dat hier ware te volstaan met die wijzigingen welke specifiek zijn voor het wetsontwerp. Wijzigingen van meer algemene aard, zoals die welke samenhangen met de terminologie van het Nieuw Burgerlijk Wetboek of van het ontwerp Waterschapswet zouden, zeker voorzover het niet gaat om bepalingen in de Waterstaatswet 1900 die inhoudelijk moeten worden aangepast, beter kunnen worden aangebracht bij een meer algemene herziening van laatstgenoemde wet.

In dat licht bezien moet, zoals de Raad opmerkt, artikel 80, derde lid, dat over het hoofd was gezien, alsnog vervallen (artikel 16, het nieuwe onderdeel e). De technische wijziging daarentegen van artikel 94 (artikel 16, eerste lid, subonderdeel h2), die, zoals de Raad heeft geconstateerd, bij consequente doorvoering zou moeten leiden tot wijzigingen in de terminologie van een groot aantal andere artikelen, kan in dit wetsontwerp nog achterwege blijven.

Bijlage 1.

12. Langs de grens tussen Groningen en de Bondsrepubliek Duitsland loopt niet, zoals op de bij het wetsvoorstel behorende kaart (bijlage 1) staat aangegeven, een primaire waterkering. Mede gelet op het gestelde in Hoofdstuk II, paragraaf 1, onder a, laatste alinea, van de memorie van toelichting dient bijlage 1 terhalve te worden aangepast.

Memorie van toelichting.

13. In de toelichting wordt afwisselend gesproken van «hoogwaterkering» (onder andere in Hoofdstuk I, paragraaf 4, en Hoofdstuk VIII, paragraaf 1, onder b) en van «primaire hoogwaterkering» (in Hoofdstuk VIII, paragraaf 2, en 3, onder regelstelling), terwijl het begrip «hoogwaterkering» niet wordt gedefinieerd. Vooral omdat niet zeker is dat dit begrip telkens met dezelfde inhoud wordt gebruikt (bijvoorbeeld ook de zinsnede («de tot directe kering van hoogwaterstanden bestemde hoogwaterkeringen» in Hoofdstuk IV, paragraaf 3 (slot)), is een omschrijving bij het eerste gebruik van dit woord in de toelichting gewenst. Bovendien dient verwarrend, van «hoogwaterkering» afgeleid woordgebruik (bijvoorbeeld in Hoofdstuk II, paragraaf 3, ten 4e (begin)) te worden vermeden.

Bijlage 1

12. De Raad wijst er op dat, anders dan op de bij het wetsontwerp behorende kaart is aangegeven, langs de grens tussen Groningen en de Bondsrepubliek Duitsland niet een primaire waterkering loopt.

De betreffende waterkering is de kade langs de oostzijde van de Westerwoldse Aa. Bij het onderzoek, voorafgaande aan het samenstellen van de kaart, is gebleken dat deze kade voldoende sterk kan worden geacht om bij doorbraak van de Dollard- of Eemsdijken op Duits gebied te fungeren als compartimentering. Voorts is geconstateerd dat genoemde dijken op Duits gebied mogen worden geacht een sterkte te bezitten gelijkwaardig aan die van de desbetreffende zeewering aan Nederlandse zijde die volgens deltanormen is versterkt. Ook bij het Grensverdrag met Duitsland (Trb. 1960, 68 bijlage B, §47, derde alinea) is daarvan uitgegaan.

Dit alles maakt dat deze kade langs de Westerwoldse Aa moet worden gehandhaafd als onderdeel van het stelsel van primaire waterkeringen van de dijkkring waarin Groningen ligt.

Memorie van toelichting

13. De Raad wijst op een aantal plaatsen waar afwisselend wordt gesproken over «hoogwaterkering», «primaire waterkering» en «tot directe kering van hoogwaterstanden bestemde hoogwaterkeringen».

Het begrip «primaire waterkering» dat nauw samenhangt met het begrip «dijkkring» heeft een ruimere betekenis dan het begrip hoogwaterkering. Een en ander is uiteengezet in Hoofdstuk II, onderdeel 1, en komt met name tot uitdrukking in het subonderdeel d («Compartimentering»).

In Hoofdstuk I dat een algemene beschouwing bevat over aanleiding en doel van de wet wordt nog gesproken over «hoogwaterkeringen» en niet over primaire waterkeringen.

Immers het doel van en de aanleiding voor het introduceren van het begrip primaire waterkering, dat in het ontwerp wordt gedefinieerd, komt pas aan bod in de uiteenzetting in Hoofdstuk II. Dat betekent niet dat voor de verdere uiteenzetting in de memorie van toelichting de term hoogwaterkering geheel kan worden

14. In Hoofdstuk VI, paragraaf 2, van de memorie van toelichting wordt ter voldoening aan het vereiste van artikel 15 van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671) een overzicht gegeven van de financiële gevolgen die het wetsvoorstel voor de rijksbegroting zal hebben. De Raad wijst erop dat de meerjarenramingen ingevolge genoemd wetsartikel zich ook over 1993 dienen uit te strekken, omdat thans 1989 als lopende begrotingsjaar moet worden aangemerkt (artikel 15, eerste lid, jo artikel 9, tweede lid, onder b, Comptabiliteitswet). Voorts wijst het college erop dat het gestelde in de toelichting met betrekking tot de dekking van de kusterosiebestrijdingskosten en van de vergoeding die zal moeten worden betaald bij de beëindiging van de voor de provincie Zeeland bestaande bijzondere bijdrageregeling niet uit het overzicht kan worden afgeleid. Onder verwijzing naar het overzicht wordt medege-deeld dat voor de jaren 1991 tot en met 1994 in die dekking kan worden voorzien door de vermindering op de onderhoudsbijdragen. Afgaande op het overzicht zal er echter in 1991 en 1992 nog een jaarlijks tekort zijn van $(8 + 5,5) - 7,7 = 5,8$ miljoen gulden, terwijl voor de jaren 1993 en 1994 de bedoelde ramingen ontbreken. In verband met het vorenstaande behoeft dit onderdeel van de memorie van toelichting aanpassing respectievelijk verduidelijking.

15. Overeenkomstig punt 90, laatste zin, van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware de inwerkingtredingsbepaling te motiveren.

16. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

gemist, zeker niet waar het in die toelichting met zoveel woorden gaat om de waterkering die bestemd is tot directe kering van het buitenwater. Overigens wijst de Raad er terecht op dat op enkele plaatsen op mogelijk verwarrende wijze ook de term «primaire hoogwaterkering» wordt gebruikt. Dit is alsnog verbeterd in «primaire waterkering».

14. Zoals de Raad terecht opmerkt dient het ter voldoening aan het vereiste van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671) te geven overzicht zich ook uit te strekken over 1993. Daaraan is gevolg gegeven door aanpassing van dat overzicht.

De opmerking van de Raad dat in het gegeven overzicht niet kan worden teruggevonden dat, zoals in de memorie van toelichting gesteld, de meeruitgaven aan «kusterosiebestrijding» en «beëindiging convenant Zeeland» worden gedekt uit vermindering van de onderhoudsbijdragen, is ten dele juist. Een en ander wordt namelijk mede gefinancierd door een verruiming van de meerjarencijfers binnen de twee betrokken begrotingsartikelen en een onderlinge verschuiving van gelden.

15. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad in artikel 17, eerste lid, is afgezien van de mogelijkheid van inwerkingtreding op verschillende tijdstippen.

16. De enkele redactionele kanttekeningen die de Raad plaatste bij de memorie van toelichting en die tekstverbeteringen inhouden zijn overgenomen. Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt tot het aanbrengen van enkele verduidelijkingen in het wetsontwerp, te weten in de artikelen 7, eerste lid, en 9, eerste en tweede lid. Deze verduidelijkingen hebben ook neerslag gevonden in de memorie van toelichting bij die artikelliden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Ik veroorloof mij u in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W09.88.0374 van de Raad van State van 19 april 1989

- In artikel 2, eerste lid, en artikel 3, eerste lid, van het voorstel van wet ware tevens het nummer van de bedoelde bijlage te vermelden.
- Artikel 4, eerste lid, ware beter te redigeren.
- Aan punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT) ware nauwkeurig de hand te houden (bijvoorbeeld op de bladzijden 2, bovenaan, 4 onderaan, 38, vijfde regel van onderen, 40, zeventiende regel van boven en in Hoofdstuk VI, paragraaf 2).
- In de memorie van toelichting waren de foutieve verwijzingen naar de andere paragrafen te corrigeren (bijvoorbeeld bladzijde 94 bij artikel 11).
- Op bladzijde 8, tweeëntwintigste regel van boven, ware «gedeconcentreerde» te vervangen door: gedecentraliseerde.
- Op bladzijde 23, twintigste regel van boven, ware «artikel 4, derde lid» te vervangen door: artikel 3, vierde lid.
- Op diezelfde bladzijde, elfde, twaalfde, dertiende en veertiende regel van onderen, ware het zinsdeel na het woord «staan» te vervangen door: de desbetreffende provincies en beherende waterschappen moeten ten nauwste betrokken zijn geweest bij de beslissing omtrent de juistheid van de berekening.
- Op bladzijde 27, elfde regel van onderen, ware het zinsgedeelte na «onderzoek» te vervangen door:, ook naar de ontwikkelingen bij de bestaande waterkeringen.
- Op bladzijde 33, tweede regel van onderen, ware «met» te vervangen door: voor.
- Op bladzijde 40, twaalfde regel van boven, ware «Artikel 8» te vervangen door: Artikel 6.
- Op bladzijde 48, derde regel van boven, ware «het vierde lid» te vervangen door: het derde lid.

- Op bladzijde 51, tiende regel van onderen, ware «artikel 6» te vervangen door: artikel 7.
- Op bladzijde 58, vijfde en zesde regel van onderen, ware het zinsdeel «De aanwending van de vrijkomende middelen» te vervangen door: De vrijkomende middelen zullen worden aangewend.
- Op bladzijde 65, negende regel van onderen, ware «laatste» te vervangen door: bijzondere
- Op bladzijde 69, laatste regel, ware «bladzijde 8» te vervangen door: bladzijde 21.
- Op bladzijde 75, vierde regel van onderen, ware «hoogwater» te vervangen door: het buitenwater.
- Op bladzijde 76, vierde regel van boven, ware «geconcentreerde» te vervangen door: centrale.
- Op bladzijde 79, achttiende regel van boven, ware het zinsgedeelte «Verder vermindering van lasten voor de provincie» te vervangen door: Verder zullen de lasten voor de provincies vermindere.
- Op bladzijde 84, laatste regel, ware «voorwaardelijke» te vervangen door: gecontroleerde.
- Op bladzijde 90, dertiende regel van onderen, ware achter «toetsing» te voegen: dient plaats te vinden.
- Op bladzijde 91, twaalfde regel van onderen, ware «drie» te vervangen door: vijf.
- Op bladzijde 94, achtste regel van onderen, ware «staat» te vervangen door: kaart.
- De eerste zin van de toelichting op artikel 13 ware te verplaatsen naar de toelichting op artikel 15.
- Op bladzijde 97, vijfde regel van onderen, ware «81» te vervangen door: 101.