

Vergaderjaar 1993-1994

**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)**

**Nr. 6**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 12 april 1994

#### **I. INLEIDING**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, de SGP en het GPV en het lid van de fractie van de RPF ben ik erkentelijk voor de wijze waarop zij in algemene zin op het wetsontwerp, en ook op de wijze van voorbereiding daarvan, hebben gereageerd. Het voorlopig verslag dateert van 17 april 1990.

Het uitbrengen van deze memorie van antwoord heeft dus wel zeer geruime tijd op zich doen wachten. Ik betreur dit zeer, temeer gezien de instemming die het wetsontwerp in algemene zin heeft ondervonden. Bepalend voor de vertraging zijn uiteindelijk een tweetal operaties geweest. De ene betrof de toetsing van de uitgangspunten voor de rivierdijkversterkingen. Ingevolge de door mij gegeven opdracht, zoals die ook is weergegeven in mijn brief van 24 juli 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 18 106 nr. 38), is rapport uitgebracht door de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen (Commissie Boertien). Over het naar aanleiding daarvan ingenomen regeringsstandpunt is met de Kamer overleg gevoerd op 27 april 1993 (Handelingen II, 1992/93, blz. 4533 t/m 4565). De andere operatie betrof de decentralisatie van subsidies aan beheerders van primaire waterkeringen in het kader van het overleg van het Rijk met de provincies over de zg. Decentralisatie-Impuls (DI).

Zoals ik ook bij opeenvolgende begrotingsbehandelingen heb gesteld, hing niet alleen de beantwoording van een zeer groot aantal vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag, maar ook de inhoud van een belangrijk deel van het wetsontwerp, in sterke mate af van de uitslag van beide genoemde operaties.

Dit bracht mij tot de conclusie dat een afzonderlijk daarvan op een eerder tijdstip uitbrengen van een memorie van antwoord niet erg zinvol kon worden geacht. Inmiddels heeft het overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) over de decentralisatie van taken en bevoegdheden met betrekking tot bijdragen in de kosten van versterking, beheer en onderhoud van rivierdijken en in de kosten van inzet en bekostiging van muskusrattenvangers geleid tot de totstandkoming van een bestuurs-overeenkomst (convenant), zoals bij mijn brief van 28 december 1993

(HW/AK 165514) inzake decentralisatie waterkeringsubsidies (Rivierdijkversterking, Muskusrattenbestrijding, Onderhoud hoofdwaterkeringen) is medegedeeld. Op basis van de bereikte overeenstemming kon een aanpassing worden voorbereid van de «financiële paragraaf» van het wetsontwerp, waarover de Raad van State op 24 februari 1994 een instemmend advies heeft uitgebracht. Deze aanpassing is onderdeel van de bij deze memorie van antwoord gevoegde nota van wijziging.

Op de consequenties van een en ander voor het wetsvoorstel wordt nader ingegaan in onderdeel V van deze memorie van antwoord. Gezien echter het tijdsverloop sinds de indiening van het wetsvoorstel lijkt het goed om de beantwoording van de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag te doen voorafgaan door enkele algemene opmerkingen van mijn kant.

Sinds de stormramp van 1953 is met grote financiële offers en inspanningen gewerkt aan het bereiken van een aanvaardbaar niveau van beveiliging. De versterking van de primaire waterkeringen had in de onmiddellijke omgeving soms ingrijpende gevolgen voor de bewoners en voor waarden van landschap, natuur en cultuurhistorie. Ook met de toetsing van de uitgangspunten van de rivierdijken in het rapport van genoemde Commissie-Boertien is recentelijk weer eens bevestigd dat dijkverzwaring nodig is. Evenzeer is in dat rapport bevestigd dat voor de keuze van de wijze waarop dat geschiedt een brede benadering van belangen noodzakelijk is.

Wanneer het vereiste niveau van beveiliging eenmaal is bereikt, moet het vervolgens worden geconsolideerd. Het verleden leert ons dat naarmate de laatste overstroming langer is geleden steeds weer de aandacht voor de waterkeringen verslapt, met noodlottig gevolg. Immers waterkeringen slijten, de zee stijgt en ook het rivierregime kan zich wijzigen.

Het gevaar schuift vooral in de langzaam verlopende processen waardoor de beveiliging als het ware sluipend kan achteruitgaan, terwijl het aan de andere kant verleidelijk kan zijn het nemen van maatregelen vooruit te schuiven. Die situatie, die zich voordeed in de crisisjaren en ook tijdens de Tweede Wereldoorlog, kan zich herhalen. Daarom is het noodzakelijk dat de beheerder de kwaliteit van de primaire waterkeringen door periodieke toetsing zichtbaar en bespreekbaar maakt, zodat de «vinger aan de pols» blijft. Het periodieke karakter van de toetsing is ook van belang om tijdig in beeld te krijgen wanneer de kwaliteit van de waterkering niet meer aan de veiligheidsnorm voldoet. Dat kan zichtbaar worden als de afwijking tussen norm en kwaliteit nog gering is. Maatregelen op betrekkelijk kleine schaal zijn dan voldoende. Veelal zullen zij in het gewone onderhoud kunnen worden verwerkt (zie verder ook de uiteenzetting in onderdeel III van deze memorie van antwoord). De «inhaalslag» na 1953 was echter zo kostbaar en het verzekeren van de veiligheid van zodanig primordiaal belang, dat een grote rijksbijdrage gerechtvaardigd was. Dat leidde in 1958 tot het wettelijk stelsel van rijksbijdragen op grond van de Deltawet. Daarna is vanaf 1968 voor de andere hoogwaterkeringen (dus vooral voor de rivierdijken) eveneens een bijdrageregeling gaan gelden, t.w. voor de directe kosten van de versterking. Daarnaast kwam in 1969 een bijdrageregeling tot stand met betrekking tot de directe kosten van onderhoud.

Voor de versterking stond een eenmalige bijdrage voor ogen die zich uitstrekt tot het bereiken (en niet het behouden of ten tweede male bereiken) van veiligheid. Voor beheer en onderhoud werd de hoogte van de bijdrage, afgezien uiteraard van het permanent betrokken nationale belang, mede bepaald door een meer tijdgebonden en dus niet permanent geldig motief; nl. de wens een voorziening te treffen

voorzolang waterschappen, o.a. door de beperkte schaalgrootte van hun gebied, de noodzakelijke financiële draagkracht misten. Het moge echter duidelijk zijn dat verlening van bijdragen strikt op basis van nationaal of provinciaal belang een zuiverder verhouding schept dan de huidige.

Met de decentralisatie-impuls wordt ten aanzien van de primaire waterkeringen gehandeld naar de geest van artikel 98 van de Waterschapswet door een vaste jaarlijkse bijdrage van het Rijk in het Provinciefonds. De provincies worden aangewezen als bevoegd gezag om de bijdragen te verstrekken in de versterking van rivier- en IJsselmeerdijken voor het bereiken van het wettelijk vereiste veiligheidsniveau en in de onderhoudskosten van alle primaire waterkeringen.

De provincies krijgen daarvoor de middelen door de blijvende jaarlijkse verhoging van de middelen van het Provinciefonds. Dit verkreeg zijn beslag in het kader van de Decentralisatie-impuls.

Op de verschillende aspecten van het nu geheel op decentraal niveau brengen van het bijdragestelsel wordt nader ingegaan in onderdeel V van deze memorie van antwoord. In het kader van deze algemene beschouwing wordt volstaan met er op te wijzen dat deze ontwikkeling een veel doorzichtiger structuur van verantwoordelijkheden zal teweegbrengen. In de tot 1 januari 1994 bestaande situatie, waarin het rijk nog rechtstreeks zelf bijdragen had vast te stellen, raakt het betrokken in de versterkingsproblematiek. Daarnaast staan dan gedeputeerde staten. Deze nemen in feite ook beslissingen inzake verbeteringswerken. Ter voorbereiding hanteren zij een eigen autonome coördinatieprocedure met als formeel sluitstuk het goedkeuringsrecht op grond van artikel 33 van de Waterstaatswet 1900. Deze dubbele lijn van verantwoordelijkheden geldt als één van de oorzaken van de onduidelijkheden in de beslisstructuur die naar voren kwamen bij de toetsing van de uitgangspunten van de rivierdijkversterkingen. Door nu de beslissingen over de goedkeuring van versterkingsplannen met de beslissing over de bijdrage in het rivierengebied in één hand te leggen, nl. bij gedeputeerde staten, worden de verantwoordelijkheden aanzienlijk duidelijker. Door ook de beslissingen over bijdragen in onderhoudskosten te leggen bij gedeputeerde staten, wordt een integrale behandeling van versterking en onderhoud mogelijk.

Dit overziende, kan worden gesteld dat decentralisatie-impuls de structuur van verantwoordelijkheden in de relatie waterschap-provincie-Rijk (beheer-toezicht-oppertoezicht), zoals voor de veiligheidstoets al in het wetsontwerp herkenbaar, completeert en daarmee als geheel versterkt.

Na deze meer algemene opmerkingen wordt nu overgegaan tot beantwoording van het voorlopig verslag. Deze zal hieronder zoveel mogelijk geschieden in de volgorde van de hoofdstukken in de memorie van toelichting, zoals ook in het voorlopig verslag. Ik neem aan dat de vragen in onderdeel V van het voorlopig verslag abusievelijk niet zijn opgenomen in onderdeel VI en dat de plaatsing van vragen en opmerkingen onder VIII eveneens op een misverstand berust.

## **II. AANLEIDING EN DOEL VAN DE WET**

Door de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, D66 en de SGP zijn op verschillende plaatsen in het voorlopig verslag opmerkingen gemaakt die te maken hebben met de aanleiding en het doel van de wet. Heel expliciet is gevraagd waarom in de wet zelf niet is voorzien in een afzonderlijke paragraaf voor het beheer van de primaire waterkeringen en waarom er in de wet niet een afzonderlijke regeling is opgenomen die de verplichtingen van de beheerder betreffen.

Bij een voorstel voor een nieuwe wettelijke regeling moet vooreerst duidelijk worden gemaakt waarin de behoefte daaraan precies is gelegen, alsmede tot welke soort wetgeving dat leidt en welke de reikwijdte daarvan is. Blijkbaar is dat in de memorie van toelichting onvoldoende gebeurd. Wel is in het inleidend gedeelte (blz. 1) gewezen op de wenselijkheid tot de vastlegging van enkele algemene bestuurlijke en financiële grondslagen. Aanleiding daarvoor is de wens tot consolidatie van de door de primaire waterkeringen te bieden beveiliging tegen het buitenwater, en wel de beveiliging die voor de onderscheidene overstroombare delen van ons land is of wordt bereikt met de voltooiing van de deltawerken en andere dijkversterkingen. Tijdelijk is immers voor het op veiligheidsniveau brengen van de desbetreffende waterkeringen een bijzonder financieel regime van kracht, alsmede wat de deltawerken betreft ook een bijzonder bestuurlijk regime op het gebied van de verplichting tot aanleg van de versterkingswerken en de vaststelling van de plannen daarvoor.

Centraal staat handhaving van een wettelijk te garanderen mate van veiligheid waartoe bovengenoemde werken zijn (of voor een zeker deel nog zullen worden) voltooid. Gegeven die algemene doelstelling op het vlak van consolidatie van veiligheid is behoefte aan een duidelijke taakafbakening voor de drie betrokken bestuursniveaus. Dit betreft de verantwoordelijkheden vanuit het gezichtspunt van zowel het bestuur als de financiën en het toezicht. Het is ten aanzien van deze materie, die nu deels wettelijk deels buitenwettelijk is geregeld, dat wettelijke voorzieningen worden voorgesteld die deze verantwoordelijkheden een nadere wettelijke inhoud geven.

Daarop heeft o.a. betrekking het voorstel tot een wettelijke verplichting tot periodieke verslaglegging en de rol van het Rijk bij de instandhouding van de kustlijn.

Er is daarnaast niet zozeer behoefte aan de vastlegging van wettelijke regels tot vastlegging van het instrumentarium voor de beheerder. Doel van het wetsvoorstel is ook niet het scheppen of vastleggen van een bepaalde beheersstructuur. Uitgangspunt is de situatie zoals die inmiddels met toepassing van bestaande wettelijke bevoegdheden van Rijk en provincies zijn beslag heeft gekregen n.l. dat het beheer van de primaire waterkeringen berust bij een aantal sterke draagkrachtige waterschappen (met uitzondering van bepaalde primaire waterkeringen die zich niet goed lenen voor waterschapsbeheer). Deze waterschapsbeheerders ontlenen hun beheerstaak en bevoegdheden overeenkomstig het stelsel van de nieuwe Waterschapswet aan het door de provinciale wetgever vastgestelde waterschapsreglement.

Het zijn van beheerder brengt voor deze openbare lichamen met zich dat zij, evenals wanneer het Rijk zelf de beheerder is, aan zekere wettelijke regels en normen zijn gebonden, met inbegrip van de veiligheidsnorm van de Wet op de waterkering. Het in acht nemen van dergelijke wettelijke regels en normen is niet iets wat als afzonderlijke verplichting hoeft te worden vastgelegd aangezien het bestanddeel is van de normale beheerstaak.

In dat opzicht verschilt het ontwerp van de Wet op de waterkering van dat van de Deltawet waarin destijds (1958) een verplichting is opgenomen tot het uitvoeren van bepaalde werken ter beveiliging van het land tegen hoge stormvloeden. Het ging toen echter wel om een bijzondere taak en taaktoedeling in afwijking van de normale, voor de waterschappen primair op hun reglement te baseren taak en om een bekostiging grotendeels uit de algemene middelen van het Rijk.

Bovenstaande nadere uiteenzetting omtrent de keuze voor een wettelijke regeling van enkele hoofdzaken betreffende de bestuurlijke en financiële grondslagen ter consolidatie van veiligheid moge tevens

verklaren dat niet is gekozen voor een wet die (tevens) ten doel heeft een compilatie te zijn van alle voor waterkeringszorg relevante wettelijke regels.

De leden van de SGP-fractie vroegen nader op de voor- en nadelen van die negatieve keuze in te gaan. Zij wezen daarbij op de regelingen die voorkomen in de Waterstaatswet 1900 en in het (ontwerp-) Waterschapswet.

De Waterstaatswet 1900 bevat een uitvoerige regeling voor de uitoefening van bevoegdheden door het hoger gezag van het rijk en provincie. Naast de regeling voor de buitengewone riviercorrespondentie, die in het ontwerp-Wet op de waterkering komt te vervallen, resteert de meer algemene regeling van bevoegdheden van het hoger gezag voor het geval van dringend of dreigend gevaar voor bezwijken of overlopen van waterkeringen respectievelijk het geval van overstroming (artikelen 80 t/m 102). De regeling is niet beperkt tot de primaire waterkeringen – waarvoor de Wet op de waterkering is bedoeld – maar heeft bijvoorbeeld ook gelding ten aanzien van boezemkaden. De behoefte aan zo'n regeling is in een ander licht komen te staan bij de huidige mogelijkheden van communicatie en die van het waterschappelijk apparaat tot adequaat optreden ook in buitengewone omstandigheden (zie daarvoor ook onderdeel VIII van deze memorie van antwoord). Daarbij komt, dat hoe dan ook deze regeling naar vorm en inhoud sterk is gedateerd. Een algehele herziening van dat omvangrijke deel van de Waterstaatswet 1900 is uit een oogpunt van in de Wet op de waterkering te regelen onderwerpen niet nodig en ook uit andere hoofden niet urgent te achten. Zij kan – ook uit een oogpunt van beschikbare wetgevingscapaciteit – beter voorwerp zijn van een algehele beschouwing van die wet, waartoe inmiddels de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving recentelijk om advies is gevraagd.

Bij de door de leden van de SGP-fractie in dit verband eveneens genoemde regels in de Waterschapswet die betrekking hebben op de waterkeringszorg, gaat het om bijzondere bevoegdheden van het waterschapsbestuur om in dezelfde buitengewone omstandigheden waarop bovenbedoelde regeling in de Waterstaatswet 1900 betrekking heeft noodmaatregelen te treffen en de inwoners van het waterschapsgebied verplichtingen op te leggen tot het verrichten van diensten etc. De wetgever heeft ten aanzien van die regels, die voorkwamen in de artikelen 6, 8 en 9 van de uit 1978 daterende Bevoegdhedenwet Waterschappen, besloten deze integraal op te nemen in Titel III van de Waterschapswet (de bevoegdheden van het waterschapsbestuur).

Volledigheidshalve kan ook nog gewezen worden op de reglementering van waterkeringen in beheer bij het Rijk. Deze heeft een wettelijke basis in de Wet van 28 februari 1891, Stb. 91, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken. Deze wet heeft een algemeen doel nl. de verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken in beheer bij het Rijk. Het lijkt niet raadzaam de beheersreglementering voor één categorie (waterkeringen) van dit regelcomplex af te splitsen ten behoeve van een algemene wettelijke regeling van de waterkeringszorg.

De leden van de CDA-fractie, wijzende op het belang van een wettelijke regeling om de door uitvoering van deltawerken of andere dijkversterkingswerken bereikte of nog te bereiken veiligheid te kunnen waarborgen, vroegen zich af hoe zal worden gehandeld indien niettemin een waterkering na uitvoering van een deltawerk niet aan de wettelijke veiligheidsnormen zou blijken te voldoen.

In het wetsontwerp (artikel 11) is rekening gehouden met de omstandigheid dat de wet zal moeten kunnen worden uitgevoerd op een tijdstip dat het dijkversterkingsprogramma nog niet is voltooid. Dat betekent dat de wet ook een financiële voorziening bevat voor primaire waterkeringen die nog niet aan de wettelijke veiligheidsnormen voldoen.

Voor de primaire waterkeringen die vallen onder het bereik van de Deltawet blijft artikel 5 van die wet van toepassing dat voorziet in een rijksbijdrage van 100% in de (directe) kosten. Volgens artikel 2 van de Deltawet worden de werken uitgevoerd door de beheerder (een waterschap) na definitieve vaststelling van het ontwerp met toelichting door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze vaststelling berust steeds op toetsing aan de deltaveiligheidsnormen zoals die destijds voor dat doel zijn ontwikkeld door de Deltacommissie. Mocht een deltawerk naderhand, en in het bijzonder na invoering van de Wet op de waterkering niet aan de wettelijke veiligheidsnormen te voldoen, dan rust de last om er voor te zorgen dat dit (weer) wel het geval is bij de beheerder van die primaire waterkering. Een daarvan afwijkend standpunt zou er toe leiden dat, met voorbijgaan van de aan de normale onderhoudstaak verbonden verplichting voor de beheerder, na verloop van enkele tientallen jaren nog steeds een hernieuwd beroep op toepassing van de Deltawet zou kunnen worden gedaan. Dat laatste zou ook niet verenigbaar zijn met de bedoeling die aan deze bijdrageregeling van de Deltawet ten grondslag heeft gelegen, nl. het met een eenmalige operatie wegwerken van een blijkens de overstromingsramp aanwezige achterstand in veiligheid. Voor andere dijkversterkingen – voorzover niet reeds voltooid – is in artikel 11 van het wetsontwerp op grond van dezelfde overweging wat betreft de normale beheerstaak uitdrukkelijk bepaald dat de bijdrage uitsluitend strekt voor het voor de eerste maal bereiken van de – dan wettelijk bepaalde – veiligheidsnorm.

Ten aanzien van de Eilanddijk bij Vlissingen waarnaar deze leden informeerden kan het volgende worden meegedeeld. Verlening van een bijdrage op grond van de Deltawet is niet aan de orde, omdat het Rijk die waterkering destijds zelf in beheer heeft genomen met toepassing van artikel 4 van die wet. Tussen het Rijk en het waterschap is vervolgens nader overeengekomen dat het waterschap de werken uitvoert in opdracht van het Rijk met dien verstande dat de directe kosten komen voor rekening van het Rijk. Na uitvoering in 1990 van de werken tot verhoging en versterking is die waterkering in beheer overgegaan op het Waterschap Walcheren.

Het vorenstaande is tevens van belang voor de beantwoording van de vraag van de leden van de SGP-fractie, nl. wat in de memorie van toelichting op blz. 3 wordt bedoeld met de opmerking dat de in de wet neergelegde grondslagen «in hoofdzaak» zijn bedoeld voor de periode na de voltooiing van de deltawerken en de rivierdijkversterkingen. Daarmee is niets meer of anders bedoeld dan dat op het beoogde tijdstip van inwerkingtreding een aanzienlijk deel van de dijkversterkingswerken zal zijn voltooid, zodat de nadruk bij de financiële regeling (en ook die van het toezicht) ligt op de werken voor het beheer en onderhoud. Van een verminderde toepasselijkheid van de Wet op de waterkering voor de periode tot de volledige voltooiing van het dijkversterkingsprogramma zal overigens geen sprake zijn.

Het heeft mij uiteraard verheugd dat de leden van de D66-fractie er mee instemmen dat de veiligheidsnormen worden gerelateerd aan de dijkkringgedachte.

Deze leden waren teleurgesteld doordat in de memorie van toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan de maatschappelijke context waarin het waterkeringsbeleid vorm dient te krijgen.

Het zal deze leden duidelijk zijn dat ten aanzien van inhoud en vormgeving van «het waterkeringsbeleid» moet worden onderscheiden tussen enerzijds de bepaling van de veiligheidsnorm voor het gebied en anderzijds de bepaling van richting, vorm, afmeting en constructie van de primaire waterkering die behoort tot het stelsel dat aan het gebied de genormeerde veiligheid moet bieden. Wat nu betreft de wettelijke veiligheidsnorm – als waardering van het maatschappelijk nog te accepteren risico – is er in de memorie van toelichting (blz. 13, laatste alinea) op gewezen dat daarvoor in het wetsontwerp getalswaarden zijn gehanteerd waartoe na discussie met de Tweede Kamer in de periode 1979 tot 1986 was geconcludeerd. Daarom is op de maatschappelijke context niet opnieuw ingegaan maar is volstaan met een algemene verwijzing, die niet uitsluit dat die getalswaarden bij de behandeling van het wetsvoorstel nader aan de orde komen. Op het andere punt van het waterkeringsbeleid – de richting, vorm etc. van de waterkering als waterstaatswerk – zal worden ingegaan in hoofdstuk VI van deze memorie van antwoord. De maatschappelijke context waarop deze leden doelen is immers niet weg te denken bij de procedure die dijkverbeteringsplannen moeten doorlopen bij de voorbereiding en de vaststelling daarvan, bij het provinciaal toezicht daarop en bij beoordeling ingeval van bezwaar en beroep. Anders gezegd: het gaat hier om de brede kijk bij de toetsing aan de belangen die moeten worden afgewogen.

Ook het lid van de RPF-fractie wees erop, dat het hem had bevreemd dat in de memorie van toelichting met name bij de veiligheidsnormering en het beheer van de waterkering, nauwelijks aandacht was geschonken aan het aspect van afweging met landschappelijke en natuurwaarden (rivierenland). Dit aspect zal als gezegd in hoofdstuk VI van deze memorie van antwoord meer uitvoerig worden belicht.

### **III. DE BEVEILIGING TEGEN HET BUITENWATER**

Veel van de vragen en opmerkingen in het betreffende deel van het voorlopig verslag hebben betrekking op de totstandkoming en hantering van de veiligheidsnorm voor dijkkringen en de toetsing van de betrokken waterkeringen aan die norm. Daarom lijkt het me goed, ook ter belichting van de plaats die de veiligheidsnorm en de «kwaliteitstoets» innemen binnen het wettelijk stelsel, de beantwoording vooraf te laten gaan door een algemene uiteenzetting.

De periodieke systematische toetsing van het waterkerend vermogen van de primaire waterkering aan de veiligheidsnorm behoort tot de kernpunten van het wetsontwerp.

Teneinde er voor te zorgen dat tijdig duidelijk wordt dat een waterkering eventueel niet meer aan de norm voldoet, moet de beheerder van tijd tot tijd het waterkerend vermogen van de waterkering toetsen aan de veiligheidsnorm. De toetsing verloopt in een aantal stappen, die als volgt kunnen worden geschetst.

De technische dienst van de beheerder toetst of de waterkering op een gegeven moment nog voldoet aan de norm. Daarvoor is – onder andere op grond van metingen – een actueel overzicht nodig van de staat waarin de waterkering verkeert. Er moet een norm zijn die eveneens actueel is.

De technische dienst van de beheerder rapporteert over de resultaten van de toetsing aan het waterschapsbestuur. Daarbij kunnen zonnodig verbeteringsvoorstellen worden gedaan. Deze rapportage is primair communicatiemiddel binnen de organisatie van de beheerder.

De beheerder (als regel het waterschapsbestuur) trekt daarna conclusies uit de toetsingsresultaten en beslist over eventuele noodzakelijke

voorzieningen die in het rapport worden voorgesteld. Vervolgens zendt de beheerder volgens artikel 7 van het wetsvoorstel de rapportage met conclusies aan gedeputeerde staten van de provincie waarin de waterkering is gelegen.

Gedeputeerde staten geven aan de hand van de rapportage van de beheerder hun visie op de resultaten van de toetsing en informeren de Minister van Verkeer en Waterstaat daarover. Gedeputeerde staten doen dat per dijkkring en zorgen er daarmee voor dat de beveiliging van de dijkkring als één geheel wordt gezien. Dat is met name van belang als meerdere beheerders primaire waterkeringen voor één dijkkring beheren.

Gedeputeerde staten kunnen de beheerders ook uitnodigen om bepaalde voorzieningen te treffen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat krijgt uit de informatie van de colleges van gedeputeerde staten een inzicht in de beveiliging in het betrokken deel van het land. De minister is op deze wijze in staat om daarover de Staten-Generaal te informeren. De minister kan in een bijzonder geval, wanneer de rapportage daartoe aanleiding geeft, gedeputeerde staten uitnodigen om stappen in de richting van de beheerder te nemen. Gedeputeerde staten zijn gehouden daaraan gevolg te geven hetgeen zal resulteren in overleg met de beheerders. Gedeputeerde staten kunnen eventueel gebruik maken van hun bevoegdheid op grond van de Waterstaatswet 1900 (artikel 38) tot het geven van een bevel aan de beheerder tot het uitvoeren van de noodzakelijke waterstaatswerken. Indien gedeputeerde staten nalaten een dergelijk bevel te geven, is de minister daartoe bevoegd (artikel 39). Blijft vervolgens de beheerder nalatig dan kan de uitvoering geschieden op kosten van de beheerder (artikel 42).

Dit toetsingsproces wordt iedere vijf jaar herhaald zodat «de vinger aan de pols» wordt gehouden. De periode van vijf jaar berust op twee overwegingen.

In de eerste plaats veranderen de waterkering en het buitenwater dat de waterkering bedreigt in vijf jaar niet spectaculair. Het zal daardoor veelal mogelijk zijn tevoren te signaleren wanneer een primaire waterkering niet meer aan de norm zal voldoen en zodoende tijdig maatregelen te nemen. Zou er toch een situatie ontstaan waarin de waterkering niet meer aan de norm voldoet, dan zal er in de meeste gevallen nog geen sprake zijn van ernstige tekortkomingen. Verbeteringen kunnen dan in een normaal tempo gedegen worden voorbereid. Zij zullen in het algemeen ook niet grootschalig behoeven te zijn en veelal in het onderhoud verwerkt kunnen worden. De tweede overweging is dat een periode die niet langer is dan vijf jaar voldoende garantie biedt dat binnen het apparaat van de beheerder nog voldoende actuele kennis van feitelijke problematiek vanuit de voorafgaande periode aanwezig is.

De veiligheidsnorm waaraan getoetst wordt is de basisgrootheid voor het gehele systeem. Uit een oogpunt van continuïteit en rechtszekerheid is het noodzakelijk de norm wettelijk vast te leggen. Met betrekking tot de vraag wat nu die norm gaat inhouden kan nog het volgende worden opgemerkt:

Tot nu toe werd de beveiliging steeds genormeerd door de vaststelling van maatgevende hoogwaterstanden. Deze vormen de basis voor de berekening van de veiligheidsnorm. Deze wordt gevormd door een getal dat aangeeft wat de kans per jaar is dat de maatgevende hoogwaterstand wordt overschreden.

De norm kan beter als een kans worden gedefinieerd dan als een waterstand omdat door de zeespiegelstijging de kans dat een maatgevende waterstand wordt overschreden toeneemt. De waarde van een waterstandsnorm zou dus in de loop der tijd eroderen en de kans op een



overstroming zou toenemen. Een kans blijft daarentegen constant en dus actueel. In artikel 3, eerste lid, wordt deze kans gedefinieerd.

Het is noodzakelijk om aan te geven waar welke kansnorm geldt. Beginnend met het Deltarapport en bij latere beleidsbeslissingen zijn die kansen in overleg tussen regering en Staten-Generaal vastgelegd.

Daarmee is voor de laaggelegen delen van ons land vrijwel overal een norm tot stand gekomen. De kans van 1/10000 die in het Deltarapport voor de Randstad is aangegeven, is mede gebaseerd op een uitgebreide kosten/baten-analyse. De andere normen zijn gekozen in relatie tot dit getal gelet op het verschil in potentiële schade in vergelijking tot de provincies in de Randstad. Hierna wordt in deze memorie nog nader uiteengezet hoe dit normstelsel is tot stand gekomen en welke de samenhang daarin is.

De norm is bepaald per dijkkring. Een dijkkring is een gebied dat wordt beschermd door een gesloten stelsel van waterkeringen (en eventueel hoge gronden). Zo'n stelsel dient in z'n samenhang te worden gezien. Voor het gehele stelsel dient dezelfde norm te gelden. Immers als in het stelsel met verschillende normen zou worden gewerkt, zou de zwakste schakel in de keten waaruit het stelsel is opgebouwd bepalend zijn voor de veiligheid van het gehele gebied. Andere schakels sterker maken heeft dan ook geen zin.

In het gehele land worden 53 dijkkringen door een gesloten stelsel beschermd tegen het buitenwater. Voor al deze dijkkringen kon een norm worden afgeleid uit het bovengenoemde stelsel. De dijkkringen zijn in de kaart op bijlage I aangegeven. Daarmee is eenduidig vastgelegd waar welke veiligheidsnorm geldt en waar deze wet van toepassing is. In bijlage II worden de kansnormen in tabelvorm vastgelegd.

Theoretisch zou het het beste zijn om de norm uit te drukken als de kans waarmee een overstroming mag voorkomen. Een overstromingskans sluit goed aan bij de maatschappelijke vraag naar bescherming tegen een overstroming. Ook uit oogpunt van rationeel beheer is een overstromingskans op langere termijn de best hanteerbare norm. Dat is in de praktijk nog niet mogelijk, aangezien het nog een aantal jaren zal duren voordat voldoende kennis is ontwikkeld om op een betrouwbare wijze overstromingskansen te berekenen. Daarom wordt in artikel 3, eerste lid, de norm gedefinieerd als de kans van overschrijden van de hoogste waterstand die de waterkering moet kunnen keren. In artikel 3, tweede lid, wordt een procedure gegeven voor de overstap naar het uitdrukken van de veiligheidsnorm in een overstromingskans. Bij de overstap naar de als overstromingskans gedefinieerde norm moet fysiek dezelfde veiligheid gehandhaafd blijven. Dat wordt aangeduid met de woorden «in overeenstemming met» in artikel 3, tweede lid. In de praktijk kan dit worden gerealiseerd door van een dijkkring waarvan de waterkeringen alle voldoen aan de norm volgens artikel 3, eerste lid, de overstromingskans te berekenen en deze dan als norm vast te stellen.

Met kansen alleen kan echter de kwaliteit van een waterkering niet worden gemeten. Daartoe moeten die kansen worden vertaald in concrete waarden die de belasting door het water weergeven, met name waterstand en golfhoogte. Daarnaast zijn er criteria nodig voor de constructie van de waterkering die die belasting moet keren.

De kans van overschrijden die door de norm wordt aangegeven is zó klein dat daar een hoogwaterstand bij hoort die nog nooit is waargenomen maar die fysiek gezien wel op kan treden. Het berekenen van die hoogwaterstand kan dan ook alleen met behulp van extrapolatie uit het bestaande waarnemingsmateriaal. Daarbij worden statistische technieken gebruikt. Doordat wij in ons land beschikken over waterstandsmetingen

die veelal ongeveer een tijdperk van een eeuw bestrijken is dat ook goed mogelijk.

Het is wel zaak dat het waarnemingsmateriaal van tijd tot tijd wordt aangevuld met nieuwe waarnemingen en dat correcties worden aangebracht voor bijvoorbeeld de opgetreden zeespiegelstijging. Dan kan de extrapolatie opnieuw plaatsvinden. Op soortgelijke wijze zullen in de uit te brengen «randvoorwaardenboeken» ook andere relevante gegevens worden opgenomen zoals de golfhoogten waarop moet worden gerekend.

Door de periode van herziening eveneens op 5 jaar te stellen, zullen de te hanteren hoogwaterstanden etc. naar verwachting een geleidelijk verloop te zien geven. Op deze wijze is van de belastingen steeds een actueel overzicht beschikbaar.

In artikel 4 wordt deze taak opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, is het motief daarvoor gelegen in de overweging dat de benodigde hoge mate van specialisatie die voor dergelijk werk nodig is alleen op rijksniveau valt te realiseren. Bovendien biedt opdracht aan een centraal orgaan praktisch gezien de beste kans om de samenhang in het zicht op de waterstanden in het hele land te behouden.

Voor een vitale sector als de waterkeringen is het noodzakelijk steeds uit te gaan van de meest geavanceerde kennis. Die kennis moet in praktisch hanteerbare vorm worden vertaald. Daartoe dienen de technische leidraden die door de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen worden opgesteld. Hoewel de constructieve criteria waaraan de waterkering moet voldoen in de loop der jaren steeds meer wetenschappelijk zijn onderbouwd, zal deze kennis zich in de loop der jaren verder blijven ontwikkelen. Daarom moeten de technische leidraden van tijd tot tijd worden geactualiseerd. In artikel 5 wordt deze taak opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat die daarvoor de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen kan inschakelen.

De wettelijke norm, de cijfers voor de belasting van de primaire waterkering uit het meest recente randvoorwaardenboek en de meest recente technische leidraden geven de beheerder steeds een actueel inzicht in de eisen waaraan de waterkering dient te voldoen. Verder is de beheerder er toe gehouden die eisen nader vast te leggen in de legger, en wel op grond van de krachtens artikel 13 vast te stellen provinciale verordening.

Om de sterkte van de waterkering te kunnen toetsen moeten de gegevens die van belang zijn voor het waterkerend vermogen van de waterkering overzichtelijk bijeen zijn gebracht. Te denken valt aan de gegevens over de grond, leidingkruisingen, gebouwen op de waterkeringen enz. Daarom verplicht artikel 12 jo artikel 13 de beheerder om behalve een legger een technisch beheersregister aan te leggen, dat voldoet aan bij provinciale verordening gestelde eisen.

Daarnaast is het voor de toetsing nodig dat recente opmetingen worden gedaan die bijvoorbeeld de actuele hoogteligging of dieptes voor de voet van de waterkering aangeven.

Met deze gegevens kan de toetsing worden uitgevoerd. De methode die daarbij kan worden gehanteerd wordt neergelegd in de Leidraad Toetsing waarvan het ontwerp inmiddels grotendeels door de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen is voltooid. De leidraad kan worden opgevat als een middel om te voorkomen dat aspecten over het hoofd worden gezien. Tevens bevat de leidraad voor alle typen waterkeringen

zoveel mogelijk vereenvoudigde formules om de toetsing met minimale inspanning te laten verlopen.

Door de Unie van Waterschappen zijn daarnaast pasklare modellen ontwikkeld voor de keur, de legger en het technisch beheersregister.

Overigens is het niet wel mogelijk in de eerderbedoelde technische leidraden voor iedere situatie de meest pasklare aanpak te geven. Ook daarom strekken de leidraden volgens artikel 5 tot aanbeveling. In de praktijk betekent dit – evenals het geval is bij de meeste andere constructienormen – dat de beheerder zich aan de leidraad houdt tenzij duidelijk valt te maken dat in het specifieke geval een andere – bijvoorbeeld meer geavanceerde – rekenmethode of aanpak mogelijk is.

Bij deze uiteenzetting over de technische leidraden kan ook het beste worden aangeknoopt voor de beantwoording van de vragen die zijn gesteld vanwege het feit dat de Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW) geen regeling heeft gevonden bij wet. De leden van de fractie van het CDA evenals die van D66 vroegen of instelling bij wet toch niet gewenst zou zijn. Daarvoor wezen zij er op dat de technische leidraden in bijzondere mate het handelen van en de omgang tussen betrokken overheden zullen bepalen. De leden van de fractie van D66 noemden daarvoor de schakelfunctie van de TAW voor de vertaling van veiligheidsnormen naar praktisch te hanteren handvatten voor beleid en uitvoering.

De TAW is ingesteld en samengesteld voor het verkrijgen van technische en wetenschappelijk onderbouwde adviezen, gesteund ook vanuit de praktijk. Het is de bedoeling de TAW die rol ongewijzigd te laten voortzetten. De specifieke betekenis van de technische normen binnen het kader van dit wetsontwerp is van zodanig gewicht dat het gewenst lijkt de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de totstandkoming daarvan, alsmede diens bevoegdheid om de TAW daarmee te belasten, in de wet tot uitdrukking te brengen.

Deze technische normen worden gepubliceerd als «technische leidraad». Zij worden daarom in het wetsontwerp ook als zodanig betiteld. Die leidraden zijn, zoals de reeds bestaande, met andere factoren instrumenteel bij de beoordeling van het veiligheidsaspect zowel door de beheerder zelf als bij het toezicht. Dit speelt met name bij de beoordeling van dijkversterkingsplannen of van de bestaande waterstaatkundige toestand van primaire waterkeringen. Die leidraden kunnen in zoverre dus doorwerken in beleidsbeslissingen. Dit bestempelt de TAW echter nog niet als adviesorgaan gericht op beleidsvorming. Ook overigens vervult de TAW geen functie als permanent adviesorgaan in de zin van artikel 79 Grondwet voor zaken waarbij de nadruk ligt op maatschappelijke en/of beleidsproblemen. Voorzover behoefte bestaat aan advisering op meer permanente basis over dat soort zaken, zie ik ook geen reden daarvoor een apart adviesorgaan in het leven te roepen buiten de wettelijke geregelde advies- en overlegstructuur op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat (Wet Raad voor verkeer en waterstaat). Bepalend hiervoor zijn voor mij de «Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en interdepartementale commissies» (Stcrt. 1987, nr. 67).

Hierna wordt ingegaan op verdere afzonderlijke vragen en opmerkingen van de onderscheidene fracties.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de gebiedsgewijze benadering en de indeling in zogenaamde dijkringen niet zullen leiden tot bestuurlijke consequenties, zoals verevening van waterschapslasten en verdere waterschapsconcentratie.

Op deze vraagstelling werd op blz. 8 van de memorie van toelichting al expliciet ingegaan. Ter verdere nuancering kan hierover nog het volgende worden opgemerkt. Het zou uiteraard te ver gaan zonder meer elk verband tussen de dijkkringindeling enerzijds en de bestaande of gewenste schaalgrootte van waterschappen af te wijzen. Immers factoren, die bepalend zijn voor de afbakening van een gebied dat door een bepaald stelsel van primaire waterkeringen wordt beveiligd, kunnen op hun beurt ook een rol spelen bij de optimale begrenzing van het waterschapsgebied (en dus ook voor een doelmatige organisatie van de waterstaatkundige verzorging). Daaraan dient overigens direct te worden toegevoegd dat de omvang van het gebied waarover de zorg voor de «gebiedsveiligheid» zich moet uitstrekken zodanig wordt bepaald door fysisch-geografische factoren, dat afzonderlijke indicaties voor een optimale schaalgrootte, als gevraagd door de leden van de SGP-fractie, niet goed zijn te geven. Bovendien zullen bij een waterschappelijke taakverdeling en gebieds-begrenzing steeds ook andere factoren aan bod moeten komen; bijvoorbeeld de omvang waarin en het gebied waarover integraal waterbeheer zal zijn te operationaliseren. Dat dit laatste niet irreëel is wordt ook wel aangetoond door de richting van de huidige provinciale voornemens tot (verdere) waterschapsconcentratie. Daaruit blijkt al dat de beoogde schaalvergroting in het algemeen nog wel verder gaat dan wanneer schaalvergroting (of schaalwijziging) primair of in hoofdzaak zou zijn geïndiceerd door een uit een oogpunt van «gebiedsveiligheid» gewenste vaststelling van dijkkringen.

Een verevening van waterschapslasten, door de leden van de CDA-fractie genoemd als eventueel neveneffect, moet dan ook in de eerste plaats in verband worden gebracht met de afweging die leidt tot waterschapsconcentratie.

Dit alles laat onverlet de noodzaak om voor consolidatie van veiligheid tegen overstromingsgevaar – en de daarvoor beoogde wettelijke waarborgen – de gebiedsbenadering te verkiezen. Immers de veiligheidsnorm wordt vastgesteld ter bescherming van de betrokken gebieden achter de primaire waterkeringen. Daarom wordt dan ook in het wetsontwerp de veiligheidsnorm vastgesteld per gebied, aangeduid als dijkkring. De dijkkring is dan het gebied dat wordt beschermd met de primaire waterkeringen zoals die – eventueel met hoge gronden – een gesloten stelsel vormen. In enkele gevallen behoren ook «voorliggende» primaire waterkeringen (zoals de Afsluitdijk) tot het voor een of meer dijkkringen aanwezige stelsel.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA bepleitten een wijziging van de terminologie. Zij doelden daarbij op «dijkkring». Naar hun mening moet die term niet worden verbonden aan het beveiligde gebied maar (uitsluitend) aan het stelsel van waterkeringen. Zoals deze leden terecht hebben opgemerkt is dat laatste het middel en het eerste het doel. Ook de leden van de fracties van de SGP, het GPV en het RPF zetten vraagtekens bij het gebruik van de term dijkkring.

Ik kan de leden van al deze fracties toegeven dat de term «dijkkring» eerder de associatie oproept met ringdijk dan met een (functionele) gebiedsaanduiding. In het wetsontwerp gaat het bovendien duidelijk om het duurzaam te beveiligen gebied. De functionele gebiedsaanduiding vindt thans uitdrukking in de begripsomschrijving van de term «dijkkring» in artikel 1 van het wetsontwerp. Het komt echter in ieder geval de duidelijkheid van het wetsontwerp ten goede, wanneer het essentiële feit dat het gaat om het gebied niet alleen tot uitdrukking komt in de begripsomschrijving maar ook in de terminologie zelf. Op grond van deze overwegingen, en tevens naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de bovengenoemde fracties, stel ik voor om «dijkkring» te

vervangen door «dijkkringgebied» zoals met name door de GPV-fractie gesuggereerd. Dienovereenkomstig is dit uitgewerkt bij de nota van wijziging. In het vervolg van deze memorie van antwoord zal dan ook verder de term dijkkringgebied worden gebezigd waar in eerdere stukken, met name ook in het voorlopig verslag, sprake was van een dijkkring.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en de SGP vroegen of het niet zinvol zou zijn om – gegeven het feit dat in het wetsontwerp normen voor de gebiedsveiligheid worden gesteld – ook rechtstreeks op wetsniveau de verplichting voor de beheerder op te nemen tot handhaving van die norm. In gelijke zin informeerden ook de leden van de fracties van de PvdA, de VVD, D66 en de SGP daarnaar.

Hierboven werd in onderdeel II (aanleiding en doel van de wet) al ingegaan op de algemene vraag waarom de wet niet de verplichtingen van de beheerder regelt.

Zoals de leden van de SGP-fractie in hun vraagstelling al hadden opgenomen, vloeit de hierbedoelde verplichting voort uit de inhoud van het waterstaatsrechtelijk begrip beheer dat aan wettelijke normstelling is gebonden en wordt de verplichting tot beheer – in zoverre het waterschappen aangaat – ontleend aan het door provinciale staten gegeven waterschapsreglement. De door de leden van de CDA-fractie gemaakte vergelijking met de Deltawet gaat niet op. In die wet bepaalt weliswaar artikel 2 het een en ander over het uitvoeren van werken, doch het betreft daar blijkens de tekst van het eerste en het tweede lid de vraag welke overheid welke werken heeft uit te voeren. Die wet knoopt aan bij de bestaande verplichting op grond van beheer of uit «anderen hoofde», behoudens de in die wet opgenomen mogelijkheid dat bepaalde versterkingswerken worden uitgevoerd door het rijk.

Van de kant van verschillende fracties zijn vragen gesteld over het al dan niet aangemerkt zijn van bepaalde oppervlaktewateren als buitenwater en over de criteria ter bepaling van veiligheidsnormen, hetzij die van dijkkringgebieden in het algemeen hetzij die van een of meer bepaalde dijkkringgebieden. Deze vragen zullen hierna achtereenvolgens worden beantwoord.

In het bijzonder ging de aandacht uit naar het Markermeer. De leden van het CDA en de PvdA vroegen het Markermeer aan te merken als buitenwater dan wel aan te geven waarin het Markermeer zich onderscheidt van het IJsselmeer dat wel reeds als buitenwater is aangeduid. De leden van D66 vroegen naar de procedure hangende het onderzoek van Rijkswaterstaat. Daarnaast vroegen de leden van de PvdA, evenals die van de SGP, het GPV en de RPF met verwijzing naar het Markermeer als gevaarbron, of Marken niet (alsnog) als een afzonderlijk dijkkringgebied valt aan te merken.

Het feit dat het Markermeer blijkens het wetsvoorstel niet wordt aangemerkt als een buitenwater steunt op de volgende overwegingen.

Algemene uitgangspunt is dat de bemoeienis (het «oppertoezicht») van het Rijk met de waterkeringszorg zich dient te beperken tot de waterkeringen die de wateren met de grootste bedreigingen moeten keren. Aldus is ook de term «buitenwater» in het wetsvoorstel gedefinieerd. De bedreiging wordt vooral bepaald door de grootte van het voorliggende water.

Dat bepaalt zowel de mate waarin hoge waterstanden kunnen optreden als de potentiële schade bij overstroming. Bij dat laatste is de «voorraad» water die bij een doorbraak beschikbaar is om de waterstand te laten

oplopen en om het land te laten overstromen van groot belang. In die zin is de ernst van de bedreiging van de zee het grootst, gevolgd door die van de grote rivieren. Ook het «kleine» IJsselmeer ten noorden van de dijk Enkhuizen-Lelystad vormt in dezelfde zin een grote bedreiging. Weliswaar is de hoogte van de hoogwaterstanden die op het Markermeer kunnen optreden blijkens het onderzoek van Rijkswaterstaat niet veel lager dan die op het IJsselmeer. Echter is de watervoorraad die na een doorbraak schade kan aanrichten in het Markermeer kleiner; zij is, anders dan het IJsselmeer dat voortdurend wordt aangevuld door de IJssel, eindig en kan in geval van nood worden beperkt door stilleggen van de bemaling uit aangrenzende polders.

Wat betreft het niet aanmerken van Marken als dijkkring (dijkkringgebied) dient er op te worden gewezen dat uitgangspunt is dat gebieden, die vanouds door hoogwaterkeringen tegen het buitenwater beschermd zijn, als dijkkringgebied worden aangemerkt. Marken is echter nooit beveiligd geweest door hoogwaterkeringen, maar door kaden. Alleen al om die reden wordt Marken niet als een afzonderlijk dijkkringgebied beschouwd, dus onafhankelijk van de vraag of het Markermeer buitenwater is.

De leden van de CDA-fractie vroegen of primaire waterkeringen die direct water keren dezelfde zijn als de hoogwaterkeringen. Evenals zij vroegen ook de leden van de PvdA-fractie naar de status van waterkeringen langs een aantal wateren.

Primaire waterkeringen die direct water keren zijn in het algemeen dezelfde als de hoogwaterkeringen. Door de afdammingen zijn echter verschillen ontstaan. Een voorbeeld hiervan zijn de waterkeringen langs de Grevelingen. Niet deze maar de Brouwersdam keert hier direct het buitenwater. In de praktijk is het enige verschil tussen de primaire waterkeringen die wel direct buitenwater keren en de primaire waterkeringen die dat niet direct doen hierin gelegen, dat voor de eerste groep de normstelling ingevolge artikel 3, eerste lid, van toepassing is en voor de niet direct kerende primaire waterkeringen de normstelling volgens artikel 3, derde lid. Dit verschil valt weg zodra de norm kan worden uitgedrukt in een overstromingskans op de wijze als bedoeld in artikel 3, tweede lid.

De dijken langs het Haringvliet en de Oosterschelde behoren tot de primaire waterkeringen die wel direct buitenwater keren. Langs het Haringvliet bepalen Rijn en Maas direct de hoogwaterstanden en op de Oosterschelde doet de zee dat, met dien verstande dat de hoogte met de stormvloedkering kan worden beperkt.

De dijken rond het kleine IJsselmeer behoren tot de primaire waterkeringen die direct buitenwater keren evenals de dijken langs de Vecht tot iets bovenstrooms van Dalfsen.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag of de grens tussen overstroombaar en niet-overstroombaar Nederland niet subjectief was gekozen.

De grens tussen overstroombaar en niet-overstroombaar Nederland is niet exact gegeven. Bij het maken van de kaart met de dijkkringgebieden (Bijlage I van de wet) is aangesloten bij de grenzen die de Technische Adviescommissie Waterkeringen destijds hanteerde in haar rapport over de tweede waterkeringen. Daarin is beredeneerd dat de lijn van NAP+2m de grens aangeeft bij inundatie vanuit zee en de lijn van NAP+1m de grens bij inundatie vanuit het IJsselmeer. Langs de grote rivieren loopt de grens op dezelfde hoogte als de maatgevende hoogwaterstand op de rivier.

De leden van de VVD-fractie vroegen of alle gronden ten oosten en ten zuiden van de hoge-grondenlijn tot de hoge gronden gerekend kunnen worden of slechts delen daarvan.

Het gehele gebied ten oosten en ten zuiden van de hoge-grondenlijn behoort tot de hoge gronden in de zin zoals bedoeld in deze wet. In essentie wordt daarmee bedoeld dat hoge gronden zo hoog liggen dat deze vanuit het buitenwater niet overstromd kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook naar nadere gegevens over de zeespiegelstijging.

De meest recente stand van de kennis over de zeespiegelstijging is bij de UCV over de Kustverdediging in november 1990 aan de Kamer overgelegd in de nota «Wassend water» en het verslag van de conferentie van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van dat jaar. Het blijkt dat nog steeds een relatieve zeespiegelstijging van ongeveer 20 cm per eeuw wordt gemeten. De deskundigen van IPCC voorspellen als meest waarschijnlijke waarde voor de eerstkomende eeuw een stijging van ca. 60 cm.

De leden van de VVD-fractie verzochten om een uiteenzetting over de criteria die, behalve het «overstromingscriterium», ten grondslag zullen worden gelegd aan de nadere vaststelling van veiligheidsnormen bij de algemene maatregel van bestuur op de voet van artikel 3, tweede lid. Naar aanleiding van hetgeen krachtens artikel 4, eerste lid, wordt vastgesteld als waarden van andere «zodanige» factoren, vroegen zij zich af of veiligheidsnormen mede bepaald worden door het economisch en maatschappelijk belang van de te beschermen gebieden.

De hier door de leden van de VVD-fractie aan de orde gestelde vraagstelling geeft mij ook de gelegenheid tot een nadere uiteenzetting teneinde ook duidelijk te maken waar en in hoeverre de (nadere) vaststelling van normen en waarden in de zin van respectievelijk artikel 3 en artikel 4 een zaak is van technische berekeningswijzen dan wel ook economische en maatschappelijke factoren een rol (behoren te) spelen.

Allereerst wordt ingegaan op het stelsel, bedoeld in artikel 4, aangezien de beantwoording op dat punt betrekkelijk kort kan zijn: de vaststelling van de relaties tussen de hoogwaterstanden en overschrijdingskansen op grond van artikel 4, eerste lid, vindt plaats op basis van metingen en statistische bewerkingen van de gemeten cijferreeksen. Daaraan ligt geen afzonderlijke maatschappelijke afweging ten grondslag. Hetgeen nl. in de vorm van wettelijke veiligheidsnormen ex artikel 3, eerste lid, mede op basis van politieke, maatschappelijke en economische keuzes (zoals hierna ook nog verder ter sprake komt) is vastgelegd, wordt krachtens artikel 4 uitgewerkt in termen van waterstand, golfhoogte e.d. Uitvoering van deze bepaling zal leiden tot een zg. randvoorwaardenboek.

Wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie betreffende de nadere vaststelling van veiligheidsnormen kan allereerst het volgende worden gesteld. Voor toekomstige, in artikel 3, tweede lid, bedoelde normen zullen dezelfde criteria gelden als die hebben gegolden ter bepaling van de veiligheidsnormen die naar de huidige stand van zaken zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Dan immers wordt de veiligheidsnorm niet uitgedrukt in een overschrijdingskans (van de maatgevende hoogwaterstand) maar als een overstromingskans.

Het komt er op neer dat, op basis van dezelfde materiële beveiliging van het gebied, enkel de dimensie waarin de norm wordt uitgedrukt wijzigt.

Die andere uitdrukkingswijze zal op zich zelf niet de redengeving kunnen vormen om tot een andere weging van criteria te komen.

Van de hierbedoelde andere wijze van aangeven van de veiligheidsnorm dient uiteraard wel te worden onderscheiden de situatie dat de hoogte van de veiligheidsnorm als zodanig wordt gewijzigd op grond van bijvoorbeeld in de loop der tijden veranderde politieke of maatschappelijke opvattingen over de (zwaarte van) criteria. Dit verschijnsel kan zich in zijn algemeenheid nu eenmaal bij elke wettelijke vastlegging van normen voordoen: de Wet op de waterkering zal daarop geen uitzondering behoeven te zijn. Voor een dergelijke materiële wijziging voorziet het wetsvoorstel wel in een aanzienlijke zwaardere procedure dan in bovenbedoelde nadere vaststelling, door de vantoepassingverklaring van artikel 2, tweede en derde lid, dat onder meer voorziet in betrokkenheid van de Staten-Generaal. Overigens is het niet ondenkbaar dat – afgezien nog van enkele aanpassingen volgens de bij deze memorie van antwoord gevoegde nota van wijziging – ook nog in de periode dat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling is op een enkel punt een aanvullende wijziging van veiligheidsnormen wordt voorgesteld. Dit kan met name betrekking hebben op enkele dijkkringgebieden langs de IJssel, hetgeen hierna bij de vragen over afzonderlijke dijkkringgebieden nader wordt besproken.

Aan het voorgaande kan ter verduidelijking nog een overzicht worden toegevoegd voor wat betreft de algemene overwegingen die aan de orde waren in de afgelopen decennia, waarin het stelsel van veiligheidsnormen is ontwikkeld.

De veiligheidsnormen voor de door de zee bedreigde gebieden zijn het hoogst. De verklaring hiervan is gelegen in de overweging dat een stormvloed slechts enkele uren tevoren voorspeld kan worden, verder dat een overstroming door zout water meer schade aanricht dan een overstroming door zoet water en voorts dat – als er eenmaal een overstroming is – de gaten in de dijken door de schurende werking van het getij dieper en breder worden, hetgeen een snel herstel bemoeilijkt.

Voor de Randstad en IJsselmonde is in de vijftiger jaren op basis van het rapport van de Deltacommissie gekozen voor 1/10000 per jaar. Voor Groningen, Friesland, de Wieringermeer, Texel en de gebieden ten zuiden van de Lek/Nieuwe Waterweg is gekozen voor 1/4000 en voor de overige waddeneilanden voor 1/2000. De norm voor de Randstad berust met name op een beschouwing van de Deltacommissie waarbij de kosten van dijkversterking en de door dijkversterking verminderende schadekans werden geoptimaliseerd. In de lijn daarmee werden voor de minder dichtbevolkte en minder geïndustrialiseerde gebieden economische reducties toegepast (omdat daar de potentiële schade geringer is) en werden lagere normen gekozen.

De normen voor het bovenrivierengebied zijn lager omdat daar een hoogwater enige dagen tevoren kan worden voorspeld, en verder omdat het betreft een bedreiging door zoet water en eventuele gaten in dijken niet door getij worden uitgeschuurd. De Commissie Rivierdijken (Becht, 1978) en de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijken (Boertien, 1993) wogen bij hun adviezen om 1/1250 te kiezen de schade aan landschappelijke natuur- en cultuurhistorische (LNC) waarden mee.

De normen voor de IJsselmeerpolders werden in de tachtiger jaren gekozen tussen die voor de gebieden die worden bedreigd door de zee en de gebieden die worden bedreigd door de bovenrivieren. Weliswaar zou een overstroming hier betekenen een overstroming met zoet water en zou ook de uitschurende werking van het getij niet optreden, maar de polders zijn diep en uitgestrekt waardoor de potentiële schade toch relatief groot zou zijn. Daarnaast is de termijn waarop een hoogwater op het IJsselmeer kan worden voorspeld nog korter dan op zee. Daarom is gekozen voor 1/4000 zoals eerder al voor de Wieringermeer was gedaan.



De overgangsgebieden tussen de bovenrivieren en de zee respectievelijk het IJsselmeer kennen twee onafhankelijk van elkaar optredende bedreigingen. Aanvankelijk werd in de tachtiger jaren in het benedenrivierengebied 1/4000 gekozen en in het gebied van de IJsselmonding 1/2000. Nu besloten is tot de bouw van de Stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg wordt de invloed van de zee landwaarts van die kering teruggedrongen en is voor het benedenrivierengebied enige verlaging van de norm verantwoord geworden nl. van 1/4000 naar 1/2000 en voor IJsselmonde (het dijkkringgebied 17) van 1/10000 naar 1/4000 (dit laatste komt ook hierna nog ter sprake bij een aantal andere dijkkringgebieden waarnaar werd geïnformeerd door de leden van de fracties van de PvdA, de SGP respectievelijk het GPV).

Uit het voorgaande blijkt dat de normen aanvankelijk werden gekozen op basis van een berekening waarbij een optimum werd gezocht tussen enerzijds de kosten van dijkversterkingen – die hoger worden naarmate de norm hoger wordt – en anderzijds de schadekansverwachting die afneemt naarmate de norm hoger wordt. Verschillen in de normen werden vervolgens aangebracht op basis van verschillen in potentiële schade bij een overstroming (dunner bevolkt en zoet water).

Bij de hier geschetste ontwikkeling naar een – samenhangend – stelsel van veiligheidsnormen is de schade aan landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische (LNC) waarden steeds zwaarder gaan meewegen. Bij normkeuzes gaat hiervan een verlagende werking uit op de veiligheidsnorm. Daartegenover staat dat sinds de Deltacommissie in de vijftiger jaren haar «optimaliserende» beschouwing opstelde, zowel de bevolking als de potentiële materiële schade fors is toegenomen. In het advies van de Commissie Boertien kwamen deze twee invloeden treffend naar voren. Enerzijds bleek dat wanneer uitsluitend het economisch optimum maatgevend zou zijn, zulks in een norm van ongeveer 1/10000 zou resulteren. Anderzijds bleek een integrale afweging te leiden tot 1/1250 door het grote belang van de LNC-waarden.

Na dit algemene overzicht wordt thans ingegaan op een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op de gekozen veiligheidsnorm voor onderscheidene dijkringen (dijkkringgebieden).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of niet op de gang van zaken vooruit was gelopen door reeds de norm van 1/2000 aan te geven voor het gebied van de IJsselmond.

Achteraf gezien was het aangeven van een norm 1/2000 voor het IJsselmondgebied op bijlage II bij het wetsvoorstel wellicht wat prematuur. Nadien zijn de veiligheidsnormen in dit gebied aldus vastgesteld op 25 april 1991 (Kamerstukken II 1990–1991, 18 106, nr. 34). Alleen voor dijkkringgebied 9 werd toen een andere norm (1/1250) vastgesteld, zoals hierna aan de orde komt ter beantwoording mede van een vraag van de leden van de GPV-fractie.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de consequenties van de aanleg van de Stormvloedkering Nieuwe Waterweg. De leden van de GPV-fractie vroegen naar een veiligheidsnorm voor het Kampereiland. Daarbij merkten zij op dat de dijkkringgebieden 9, 10, 11 en 53 een lagere veiligheidsnorm kennen dan de direct aan het IJsselmeer gelegen gebieden, terwijl zij ook staan onder invloed van het IJsselmeer.

Ter beantwoording van deze vragen moge worden aangeknoopt bij enkele ontwikkelingen sinds de indiening van het wetsvoorstel op het punt van de beveiliging tegen het buitenwater. Het zijn deze ontwikkelingen die hierna worden geschetst en die tot optimalisering van het

geheel van veiligheidsnormen hebben geleid. Voor een tiental dijkkringgebieden leidt dit tot wijziging van de veiligheidsnormen en voorts tot toevoeging van een tweetal dijkkringgebieden, met veiligheidsnormen, aan de bijlagen I en II.

Allereerst wordt zoals hierboven al is opgemerkt door de bouw van de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg de invloed van de zee in het achterliggende gebied (dijkkringgebieden 16, 21, 22, 23, 24, 34 en 35) in zodanige mate teruggedrongen, dat de norm van 1/4000 wordt gebracht naar 1/2000. Voor het dijkkringgebied dat IJsselmonde omvat blijft de veiligheidsnorm in verband met de grote mate van verstedelijking in dat dijkkringgebied (zie mijn brief van 1 juni 1990) (TK 21 399, XII nr. 63) hoger. Zij wordt van 1/1000 gebracht naar 1/4000. Voor de dijkkringgebieden 18 en 19 is de veiligheidsnorm van 1/10000 gehandhaafd, ook omdat deze gebieden klein zijn en daardoor bij een doorbraak te snel zouden vollopen voor een voldoende tijd tot evacuatie.

In de tweede plaats vond besluitvorming plaats over de Ramspolkering. De bouw daarvan heeft tot gevolg dat dijkkringgebied nr. 9 vrijwel geheel buiten het invloedsgebied van de hoogwaterstand op het IJsselmeer-gebied komt te liggen. De bedreiging wordt vergelijkbaar met die van hoog opperwater van de rivieren. De veiligheidsnorm kon daardoor worden gebracht van 1/2000 naar 1/1250 (zie mijn brief van 25 april 1991, Kamerstukken II 1990/91 18 106, nr. 34).

Ten aanzien van de keuze van een veiligheidsnorm van 1/1250 voor dijkkringgebied 53 merk ik op dat deze aanvankelijk werd bepaald door de reeds eerder gemaakte keuze van 1/1250 langs de IJssel en de gedachte dat de IJsselmeerinvoled respectievelijk langs de Vecht, het bovenstroomse deel van het Zwarte Water en langs de weteringen die in Zwolle in het Zwarte Water uitmonden relatief gering zou zijn. Later bleek dat de invloed van het IJsselmeer hier vooral niet mag worden onderschat. Door de keuze voor de Ramspolkering wordt de IJsselmeerinvoled echter vrijwel geëlimineerd, zodat hier, evenals voor dijkkringgebied 9 een keuze voor 1/1250 als veiligheidsnorm verantwoord is.

Bij de dijkkringgebieden 10 en 11 is zowel de invloed van de IJssel als het IJsselmeer duidelijk aanwezig. Deze gebieden zijn echter aanzienlijk kleiner en voor het overgrote deel beduidend ondieper dan de IJsselmeerpolders zodat een norm van 1/2000 een evenwichtige keuze is.

Van de voorgaande problematiek dient wel te worden onderscheiden die van het Kampereiland. Dit is vanouds een gebied dat bestaat uit een viertal buitenpolders die nooit omringd zijn geweest door hoofdwaterkeringen. Daarom is dit gebied ook niet als dijkkringgebied op de kaart in bijlage 1 opgenomen.

Verder zijn er een tweetal toevoegingen. Die van het dijkkringgebied 34a betreft het gebied waarin Geertruidenberg ligt. Dit gebied wordt door de verlegging van de Dongemond losgemaakt van dijkkringgebied 34 en wordt daarna beveiligd door een eigen stelsel waterkeringen. Het wordt derhalve een afzonderlijk dijkkringgebied. Tevens wordt toegevoegd aan het nieuwe dijkkringgebied 36a. Dit betreft het gebied op de linkeroever van de Maas waarin de buurtschap Keent ligt. De toevoeging gebeurt naar aanleiding van recent overleg met de Provincie Noord-Brabant. Daarbij bleek dat dit gebied geheel wordt omringd door dijken die vergelijkbaar zijn met de hoogwaterkerende rivierdijken in de omgeving en dat het door een eigen stelsel van waterkeringen wordt beveiligd. Derhalve is hier sprake van een afzonderlijk dijkkringgebied.

Al deze bovenaangeduide wijzigingen op de bij de wet behorende bijlage II zijn verwerkt in de bij deze memorie van antwoord behorende nota van wijziging. Nog niet is daarin verwerkt een eventuele wijziging van de veiligheidsnormen voor de dijkkringgebieden 49, 50, 51 en 52 waarover nader overleg wordt gevoerd. Het gaat daarbij om de vraag of de norm 1/1250 of 1/500 moet zijn. Aanleiding voor dat overleg is het advies van de Commissie Boertien. Ik heb de Kamer daarvan al bij brief van 12 februari 1993 op de hoogte gesteld. Ook is er op verzoek van het Waterschap Groot Maas en Waal nader overleg over de veiligheidsnorm voor het dijkkringgebied 40 (waarin Heerewaarden ligt). Daarbij gaat het om de vraag of de veiligheidsnorm lager kan zijn dan 1/1250.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat op de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 met betrekking tot de positie van de Technische Commissie Waterkeringen (TAW) hierboven al werd ingegaan.

De leden van de SGP-fractie informeerden naar de aard en stand van zaken van het overleg over afstemming en samenwerking met betrekking tot dijkkringgebieden die de landgrens overschrijden.

Op de kaart (bijlage I van de wet) was, in de oorspronkelijke versie bij de indiening van het wetsontwerp, dijkkringgebied nr. 6 (ter hoogte van Groningen) voor een deel gelegen op Duits grondgebied. Bij nader inzien is, na overleg ook met de provincie Groningen, geconcludeerd dat het stelsel van primaire waterkeringen aldaar in feite reeds wordt gesloten met een bestaande hoogwaterkering aan de Nederlandse zijde van de landsgrens. Daardoor behoeft dat dijkkringgebied niet te worden aange-merkt als grensoverschrijdend. Deze conclusie heeft ook geleid tot een aanpassing die is verwerkt in de nieuwe kaartbijlage, welke is gevoegd bij de meergenoemde nota van wijziging.

Wel grensoverschrijdend zijn gebleven de dijkkringgebieden nrs. 42 en 48, langs de oever van de Rijn. Voor die gebieden wordt binnenkort op initiatief van Rijkswaterstaat overleg gestart met de beheerders van de rivier respectievelijk de rivierdijken aan zowel Nederlandse als Duitse zijde. Het doel daarvan is allereerst gezamenlijk na te gaan hoe de beveiliging van die gebieden zich onderling aan weerszijden van de grens zal verhouden, nu op advies van de Commissie Boertien lagere maatgevende hoogwaterstanden zijn vastgesteld (Zie ook mijn brief van 17 augustus 1993, Kamerstukken II 1992/93, 18 106, nr. 48). Dit zal kunnen geschieden in het kader van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie.

Verder is ook ten aanzien van het dijkkringgebied nr. 33 bij nader onderzoek geconcludeerd dat dit in feite op de rechteroever van de Schelde, dichtbij de grens op Nederlands gebied, sluit met een daar gelegen bestaande hoogwaterkering. Ook dat punt is verwerkt in de nieuwe kaartbijlage. Daarentegen blijft dijkkringgebied 32 grensoverschrijdend. Het strekt zich, zoals op de kaart aangegeven, uit vanaf de linker Schelde-oever over Belgisch grondgebied en loopt daar door tot het gebied van Frankrijk. Binnen afzienbare tijd wordt met de bevoegde autoriteiten van het Vlaamse Gewest contact opgenomen met het voorstel informatie uit te wisselen over de beveiliging tegen het buitenwater.

Dit zal kunnen geschieden in het kader van de Technische Scheldecommissie.

#### IV. HET BEHEER VAN DE PRIMAIRE WATERKERINGEN

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de in artikel 8 van het wetsontwerp besloten rolverdeling tussen het Rijk en de beheerder in de praktijk gestalte moet krijgen in goed samenspel. Zij vroegen zich af of de tekst van het eerste lid inderdaad wel voldoende flexibiliteit toelaat om, zoals in de memorie van toelichting aangegeven, de beheerder van de waterkering feitelijk te belasten met de werkzaamheden die komen voor de verantwoordelijkheid en rekening van het Rijk.

Met de verwoording in dit artikel dat werken worden uitgevoerd door (en voor rekening van) het Rijk wordt beoogd de verantwoordelijkheid van het rijk vast te leggen, waarvoor vervolgens de krachtens het derde lid vast te leggen kustlijn de maatstaf vormt. Niet wordt beoogd een strikte bepaling door wie werken feitelijk worden uitgevoerd. De bepaling sluit niet uit dat het rijk op grond van met een waterschap te sluiten overeenkomst bepaalde werkzaamheden doet realiseren door dat waterschap, bijvoorbeeld in combinatie met werkzaamheden die het waterschap laat verrichten voor de waterkering. Juist omdat het hier gaat om rolafbakening die, zoals ook aangeduid in de hierna nog verder aan de orde komende nota «Kustverdediging na 1990», uitgaat van samenwerking en afstemming in de praktijk, lijkt het overbodig dat de wetgever uitdrukkelijk ruimte biedt voor feitelijke realisering van werken door of via de beheerder.

De leden van de PvdA-fractie informeerden of niet op analoge wijze als in artikel 8 voor de kustlijn is aangegeven een regeling zou moeten worden getroffen voor de zich verplaatsende rivierwaterlijn. De leden van de SGP-fractie vroegen of er ook ten aanzien van de verantwoordelijkheden voor de rivierwaterlijn niet een wettelijke regeling zou moeten worden getroffen.

In de memorie van toelichting is in Hoofdstuk III onderdeel 4 (de relatie met het rivierbeheer) uitvoerig ingegaan op de onderlinge relatie van het rijk als rivierbeheerder en de beheerder van de waterkering. Ook is daar ingegaan op het wettelijke kader van de Wet op de waterhuishouding waarbinnen die verantwoordelijkheden bestuurlijk tot uitdrukking kunnen komen. In feite is bij de voorbereiding van het wetsontwerp, waarbij, zoals ook in de memorie van toelichting is gemeld, zowel de waterschappen zelf als de Unie van Waterschappen als zodanig betrokken zijn geweest, gebleken dat de waterschappen geen prijs stelden op het treffen van een analoge wettelijke regeling voor de rivieroeveren als door deze leden wordt bedoeld.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de beleidsvoornemens op basis van de nota «Kustverdediging na 1990» nog van invloed kunnen zijn op het wetsontwerp.

In bedoelde nota «Kustverdediging na 1990» (UCV, 1990–1991, nr. 12) is aangegeven dat het criterium voor het kustbeleid langs de duinenkust is de handhaving van de kustlijn. Over deze nota heeft op 12 november 1990 in een UCV een gedachtenwisseling plaatsgevonden tussen de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat en mij (UCV 1990–1991, nr. 12) waarbij de Kamer met dat criterium heeft ingestemd. Hieraan kan nog het volgende worden toegevoegd. De nota bevat als beleidsvoornemen dat de kustlijn zal worden gehandhaafd waar deze in 1990 lag. In deze UCV is dit criterium gepreciseerd tot de positie waar de kustlijn vóór de stormen van begin 1990 lag. Deze beleidslijn (die met ingang van 1991 wordt uitgevoerd) omvat de hele Nederlandse kust. Daarbij is wel een uitzondering gemaakt voor een aantal uiteinden van de waddeneilanden, en wel

in die zin dat daar de kustlijn een natuurlijke beweeglijkheid wordt toegestaan, met als beperking dat ieder eiland wel als een geheel moet blijven bestaan.

Door de keuze voor de beleidslijn om de kustlijn overal te handhaven leiden in de praktijk de twee motieven voor de kustverdediging, t.w. enerzijds het handhaven van de veiligheidsnorm in de dijkringgebieden (artikel 8, eerste lid) en anderzijds de behartiging van bepaalde algemene belangen die daarbij zijn gebaat (artikel 8, tweede lid), tot eenzelfde resultaat. Dit laat onverlet dat het onderscheid in beginsel blijft bestaan.

In de nota wordt voorts uitgesproken dat alsnog kan worden besloten tot een kleine landwaartse of zeewaartse verschuiving van de kustlijn die met minder inspanning gehandhaafd kan worden. De beide genoemde artikelleden bieden daarvoor in hun onderlinge samenhang de nodige ruimte.

In het wetsontwerp is de maatstaf voor de kustverdediging de gemiddelde laagwaterlijn. In genoemde nota «Kustverdediging na 1990» geoperationaliseerd als de basiskustlijn die vrijwel overeenkomt met de gemiddelde laagwaterlijn. In mijn brief van 15 december 1992 (Kamerstukken 1992-1993, 21 136, nr. 17) berichtte ik u dat de basiskustlijn inmiddels operationeel is gemaakt en dat over de getalsmatige vaststelling van de basiskustlijn nog overleg met de betrokken provinciale overlegorganen gaande was.

Dit overleg is thans nagenoeg afgerond. De basiskustlijn wordt inmiddels enige jaren gebruikt om de ligging van de kustlijn te toetsen en op basis daarvan te komen tot de jaarlijkse prioriteitsstelling van de werken. Bij de uitwerking van de basiskustlijn is overigens gebleken dat de in de nota «Kustverdediging na 1990» genoemde marges niet nodig zijn.

De leden van de SGP-fractie gaven verder te kennen dat de kustlijn (gemiddelde laagwaterlijn), bedoeld in artikel 8, derde lid, niet zonder meer kan worden aangemerkt als begrenzing van de verantwoordelijkheid van het waterschap als beheerder van de waterkering.

In het wetsontwerp heeft de laagwaterlijn als functie dat daarmee het ijkpunt voor de kustlijnverplaatsing wordt gepreciseerd, zulks vanwege de in het wetsontwerp opgenomen algemene verplichting voor het rijk om landwaartse verplaatsing te voorkomen of tegen te gaan. De kustlijn heeft niet tot strekking te dienen als zeewaartse afbakening van het beheersgebied van het waterschap. Zij raakt dus de keurbevoegdheid niet. Zoals de leden van de SGP-fractie ook verder terecht veronderstellen, laat de bepaling van de kustlijn onverlet de bevoegdheid van het waterschap ook zeewaarts van die lijn al die maatregelen te treffen welke het noodzakelijk acht ter bescherming van de primaire waterkering.

De leden van de SGP-fractie vroegen ook nog of de vorming van overlegorganen per provincie niet te veel voorbijgaat aan de samenhang van de ontwikkelingen langs de kust. In concreto vroegen zij of de provinciegrens daarvoor wel relevant is. Verder vroegen zij op welke wijze de belangen van de gemeenten zullen worden vertegenwoordigd. De leden van de VVD-fractie vonden het merkwaardig dat er binnen dit geheel voor de provincie Groningen geen plaats blijkt te zijn.

De landelijke samenhang in het beleid komt onder andere tot stand doordat de Rijkswaterstaat de metingen van de kustbeweging langs de kust op dezelfde wijze behandelt en de jaarlijkse toetsing aan de basiskustlijn op die basis uitvoert. Daarop wordt jaarlijks een indicatief werkschema gebaseerd dat aan de provinciale overlegorganen wordt voorgelegd. Nadat de adviezen van de overlegorganen zijn ontvangen

stelt de Minister van Verkeer en Waterstaat het werkschema vast tegen de achtergrond van de situatie van de kust als geheel en rekening houdend met de adviezen.

Daarnaast wordt het onderzoek in het project Kustgenese door rijkswaterstaat ook geïntegreerd voor de gehele kust uitgevoerd. De resultaten daarvan zullen mede ten grondslag liggen van de evaluerende nota «Kustverdediging 1995» die in 1995 zal worden uitgebracht en daardoor mede bepalend is voor het beleid in de periode na 1995.

Overigens deel ik de gedachte die kennelijk aan de vraag van de leden van de SGP-fractie ten grondslag ligt, nl. dat de provinciegrens, gezien de samenhang, niet relevant is voor de kustverdediging. Aan de keuze voor provinciale organen ligt echter een bestuurlijk motief ten grondslag. Het is de provincie die toezicht uitoefent op de waterstaatkundige toestand (veiligheid) van de primaire waterkeringen en op de beheerders (waterschappen) van die waterkeringen.

Het is verder de provincie die het beste is te beschouwen als aanspreekpunt voor ook alle andere belangen, zoals natuurbehoud en recreatie die betrokken zijn bij beslissingen over maatregelen die het Rijk treft – en bekostigt – met betrekking tot de handhaving van de kustlijn. In de regeringsnota «Kustverdediging na 1990» blz. 28, is met het oog daarop uitgewerkt welke onderwerpen in het overleg aan de orde zullen komen. Aan de provincie is overgelaten te bepalen of, en op welke wijze, vertegenwoordigers van de gemeenten aan het overleg deelnemen. Temeer omdat het gaat om door de provincie in te stellen organen, ligt het niet voor de hand dat de wetgever aangeeft op welke wijze provinciale staten hieraan de noodzakelijke invulling geven bij hun verordening.

Voor de provincie Groningen is niet voorzien in de verplichting voor provinciale staten tot instelling van een overlegorgaan. Het liet (en laat) zich nl. aanzien dat ten aanzien van de Groningse waddeneilanden niet of slechts in beperkte omvang zal worden overgegaan tot maatregelen voor handhaving van een bepaalde kustlijn. Instelling van een afzonderlijk overlegorgaan is in dat geval niet adequaat. Uit overleg met de provincie is gebleken dat voor eventueel overleg beter gebruik kan worden gemaakt van een reeds bestaand provinciaal overlegorgaan, nl. de Provinciale Commissie voor de Waterhuishouding Groningen.

De leden van de SGP-fractie vroegen tenslotte om een actueel overzicht van de aan waterschappen over te dragen primaire waterkeringen langs de kust.

Hieronder volgt per provincie een opsomming van de nog over te dragen objecten:

*Friesland*

Statendijk

*Noord-Holland*

Kust tussen IJmuiden en grens Zuid-Holland

Zeedijk Texel

*Zuid-Holland*

Brielse Gatdam

Zeewering Kop Goeree

*Zeeland*

Zeewering kop Schouwen

Gedeelte Boulevard Vlissingen

Keersluis Vissershaven Vlissingen

Oranjedijk Vlissingen  
Waterkering Buitenhaven Vlissingen  
Rijkszeewering Terneuzen  
Dijk langs haven Breskens  
Kunstmatig duin Breskens

De leden van de GVP-fractie waren niet overtuigd door de uiteenzetting dat tegen beslissingen omtrent het al dan niet uitvoeren van werken in verband met de verplaatsing van de kustlijn geen beroep zou moeten openstaan voor anderen dan de betrokken provincie of beheerder en met name niet voor de betrokken gemeente(n).

Deze opmerking van de leden van de GPV-fractie betreft het in artikel 8, zesde lid, geregelde beroep op de Kroon. Deze bepaling is inmiddels vervallen bij de Wet van 16 december 1993, Stb. 650 (voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie). Dit betekent dat beroep openstaat bij de rechtbank voor belanghebbenden in de zin van de Awb.

## **V. DE REGELING VAN DE FINANCIËLE BIJDRAGE**

De vragen en opmerkingen van de verschillende fracties in het voorlopig verslag waren in het algemeen uiterst kritisch ten aanzien van de voorgestelde regeling van de door het rijk aan de beheerders van de primaire waterkeringen te verstrekken financiële bijdragen. Deze kritiek richtte zich in het bijzonder op de regeling voor de bijdragen in de (directe en indirecte) kosten van het beheer en onderhoud en de daarvoor in de memorie van toelichting gegeven argumentatie. Deze regeling strekte tot vervanging van een bestaande, op een ministeriële circulaire berustende, bijdrageregeling door een wettelijke voorziening. Tevens echter had deze een halvering van de beschikbare middelen tot gevolg. Daartegenover werd wel een hogere financiële inspanning van het rijk gesteld ten behoeve van de erosiebestrijding langs de kust.

Zoals reeds in de aanvang van deze memorie is opgemerkt, is deze regeling onderworpen geweest aan een herbezinning in het kader van het decentralisatiebeleid van het kabinet, de zogenaamde decentralisatie-impuls. De financiële paragraaf van het wetsontwerp zal een ander karakter krijgen, doordat nl. de provincies worden aangewezen als het bevoegd gezag voor het verstrekken van bijdragen in de kosten van versterking, respectievelijk van beheer en onderhoud, aan de beheerder. Deze gewijzigde opzet heeft tot gevolg dat veel van de vragen en opmerkingen ten aanzien van dit onderwerp inmiddels in een ander licht moeten worden gezien.

Dat neemt niet weg dat op een aantal vragen, vooral waar zij op meer concrete situaties betrekking hebben, nader zal zijn in te gaan. Allereerst is echter een uiteenzetting vereist van achtergrond en strekking van de nieuwe – na advisering door de Raad van State in de bijgaande nota van wijziging opgenomen – regeling die, overeenkomstig het principe van de decentralisatie, veel meer een beperkte wettelijke regeling vergt. Afgezien nog van dit laatste, bestaat er ook in budgettair opzicht een kenmerkend verschil tussen de regeling in het huidige ontwerp en die welke thans als direct voortvloeisel van de decentralisatie-impuls wordt voorgesteld. Dit betreft de verhoging van de directe omvang van de financiële middelen die ter beschikking zullen komen.

Thans staat voor ogen een situatie waarin de provincies in staat worden gesteld de bijdragen in kosten van beheer en onderhoud op het huidige niveau van de rijksbijdrageregelingen te handhaven.

Dit geschiedt als volgt. In het kader van de tussen het Rijk en de provincies overeengekomen decentralisatie-impuls (DI) is met het IPO een

bestuursovereenkomst gesloten. Daarin is opgenomen het naar het Provinciefonds overhevelen van de op de begroting van Verkeer en Waterstaat opgenomen bedragen voor het verlenen van bijdragen in de kosten van versterking, beheer en onderhoud van hoogwaterkeringen op grond van bestaande (buitenwettelijke) bijdrageregelingen. Hetzelfde geldt de financiële middelen voor het verlenen van bijdragen op grond van de Wet van 18 december 1985 (Stb. 715), houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers. Boven deze bedragen is nog een olopende reeks van bedragen toegevoegd aan de naar het Provinciefonds over te hevelen bedragen. Hierdoor is de bijdrage van het Rijk aan het Provinciefonds vanaf 1 januari 1994 verhoogd, zoals in de miljoenennota vermeld (kamerstukken II 1993/94, 23 400, bijl. 6, blz. 204/225). De hiermee gemoeide bedragen zijn opgenomen in navolgend overzicht.

jaar	mln.
1994	94
1995	98,5
1996	101,8
1997	115
1998	120
1999	125
2000 e.v.	132

Daartegenover staat dat de provincies de nu ten laste van het Rijk komende bijdragen in de bekostiging van muskusrattenvangers voor haar rekening nemen. Voorts komen de bestaande rijksbijdrageregelingen, te weten «Subsidieregeling Rivierdijken» en «Onderhoudsbijdrage Hoofdwaterkeringen» te vervallen. Daarvoor in de plaats treden decentraal opgezette regelingen op grond waarvan de provincies, daartoe in staat gesteld door de bovenvermelde bedragen, de bijdragen verstrekken aan de betrokken waterschappen.

Deze gang van zaken is van belang voor de nakoming van de verplichting die op het Rijk rust op grond van artikel 98 van de Waterschapswet. Krachtens die bepaling is het Rijk er toe gehouden om waterschappen, voorzover zij bij het behartigen van hun taak ook een nationaal belang behartigen, een bijdrage te verlenen naar de mate van dat belang.

Het voorgaande betekent dat het onderhavige wetsontwerp moet worden aangepast. De artikelen 9 tot en met 11, die uitgaan van door het Rijk aan beheerders van primaire waterkeringen rechtstreeks te verschaffen bijdragen, zullen moeten worden vervangen; en wel door een regeling die het principe vastlegt dat uitkeringen worden verstrekt door en ten laste van de betrokken provincies. Uitgangspunt daarbij is dat de individuele provincies zelf bevoegd moeten zijn te bepalen welke invulling zij geven aan de wettelijke opdracht tot het verschaffen van de bijdragen aan de waterschappen tegen de achtergrond van deze operatie. Aan de provincies zal dus bijvoorbeeld ook zijn overgelaten of de bijdrage wordt verleend in de directe of ook in de indirecte kosten. Het voorgaande leidt er toe dat artikel 10 van het wetsontwerp, dat een omschrijving bevat van de voor de berekening van de bijdrage in aanmerking komende kostenbestanddelen, in de nieuwe opzet niet wordt gehandhaafd. Vorenbedoeld uitgangspunt leidt er verder toe dat in de nieuwe bepaling van artikel 9, die betrekking heeft op de kosten van beheer en onderhoud, wordt volstaan met te bepalen dat de beheerder aanspraak heeft op een bijdrage in de kosten. In het midden wordt bijvoorbeeld gelaten of de provincie besluit tot een vaste verdeelsleutel van het door de provincie beschikbaar



gestelde bedrag (zodat toekenning jaarlijks op aanvraag niet langer nodig is) dan wel of zij aanstonds of op een later tijdstip besluit tot een verdelingsregeling die meer specifiek is gericht op de noodzakelijk geachte kosten in een bepaald tijdvak.

Ten aanzien van de bijdrageregeling voor versterkingswerken is dit in zoverre anders dat het gaat om een eenmalige bijdrage voor het bereiken van het wettelijk vereiste veiligheidsniveau, zodat in het eerste lid van het nieuwe artikel 11 de verlening op aanvraag is gehandhaafd.

Overigens is – zoals eerder al vermeld – in de bestuursovereenkomst tussen het rijk en het IPO vastgelegd dat de provincies de huidige rijksbijdrageregeling (80% van de directe kosten) tot uitgangspunt zullen nemen.

Verder wordt in zowel artikel 9 (nieuw) als in artikel 11 (nieuw) aan provinciale staten opgedragen om bij verordening nadere regels te stellen omtrent de verlening van de bijdragen in de kosten van beheer en onderhoud respectievelijk de versterkingswerken.

Het voorgaande is van onmiddellijk belang voor het verzekeren van de voortgang van de dijkversterkingen.

De verantwoordelijkheid die het Rijk behoudt voor de beveiliging van het land tegen overstromingen brengt met zich dat in de nieuwe constellatie van artikel 11 behoefte bestaat aan jaarlijkse rapportage door de provincies. Daarop heeft ook betrekking de motie-Feenstra c.s. (kamerstukken 1992/93, 18 106, nr. 46) volgens welke jaarlijks een rapportage dient te geschieden van de doorwerking van de adviezen van de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterking (Commissie-Boertien) in de verschillende dijkversterkingsprojecten, meer in het bijzonder in de wijze van uitvoering van de werken. In meergenoemde (concept)bestuursovereenkomst waarover de Tweede Kamer reeds werd geïnformeerd is hiermee rekening gehouden. Een dergelijke verplichting voor de provincies tot periodieke rapportage behoeft wettelijk grondslag. Daarin voorziet het derde lid van het nieuwe artikel 11.

De Unie van Waterschappen heeft te kennen gegeven het niet eens te zijn met het op deze wijze decentraliseren van het verlenen van bijdragen, omdat op geen enkele wijze wordt gegarandeerd dat de provincies de over te hevelen gelden daadwerkelijk in voldoende mate voor deze doeleinden zullen aanwenden. Een bestuursovereenkomst tussen het Rijk en het IPO biedt naar het oordeel van de Unie van Waterschappen zodanige garantie niet. Zij heeft er daarom op aangedrongen dat in de Wet op de waterkering niet wordt volstaan met het opnemen van de verplichting als zodanig – voor de provincies – om bijdragen als bovenbedoeld te verlenen, maar dat ook de hoogte van de bedragen in de wet zelf wordt vastgelegd, en wel op basis van het (bovenwaterschappelijk) nationaal en provinciaal belang.

Alhoewel ik begrip heb voor het door de Unie van Waterschappen ingenomen standpunt, ben ik toch van mening dat het aan de provincies voorschrijven van een vast te verlenen bijdragepercentage niet past in de gedachte van decentralisatie.

Anderzijds is met de decentralisatie juist wel in overeenstemming dat de bovenvermelde bedragen waarmee de voeding van het Provinciefonds jaarlijks volgens de gesloten bestuursovereenkomst zal worden verhoogd, onafhankelijk zullen zijn van de in het betrokken jaar verleende of te verlenen bijdragen aan de waterschappen. Het zou ook uit dien hoofde niet juist zijn de provincies wettelijk te binden aan een uniform bijdragepercentage. Een bezwaar temeer daartegen is dat een wettelijk vastgelegd percentage in feite niet minder maar ook niet meer zou zijn dan de fixatie

van een percentage dat uitsluitend berust op de waardering van het nationaal belang, zoals in de huidige artikelen 9 en 11 van het wetsontwerp.

Daarmee zou echter zonder meer worden voorbijgegaan aan dat aspect van het bovenwaterschappelijk belang dat een provincie zich eventueel aantrekt als een provinciaal belang, bijvoorbeeld het bevorderen van de waarden landschap, natuurbehoud en cultuurhistorie (de zg. LNC-waarden). Waardering van het provinciaal belang bij de vaststelling van de subsidies is hoe dan ook een autonome aangelegenheid van elke provincie zelf.

Na bovenstaande uiteenzetting wordt ingegaan op enkele resterende vragen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, de SGP en het GPV hebben opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op de waardering van de hoogte van het nationaal belang.

Het in de nota van wijziging gedane voorstel is gericht op de voortzetting van de verlening van bijdragen binnen een voortaan gedecentraliseerd bestel. In feite wordt geabstraheerd van de vraag langs welke weg de hoogte van het nationaal belang wordt bepaald, gesteld al dat objectieve maatstaven die zich voor zodanige waardering zouden kunnen lenen voorhanden zijn. Bepalend zijn de bedragen die uit de algemene middelen extra worden toegevoegd aan het Provinciefonds volgens het gesloten bestuursakkoord. In redelijkheid kan dan ook niet worden volgehouden dat het voorstel van de regering berust op een zekere afwaardering van het nationaal belang ten opzichte van het meer regionale belang. Wel blijft de regering van oordeel dat de overwegingen, die destijds voor de bepaling van de hoogte van het bijdragepercentage in de ministeriële regelingen hebben gegolden of mede hebben gegolden – zoals de draagkracht van de waterschappen – geen betekenis meer hebben voor de hoogte van bovengenoemde bedragen die overgaan naar het Provinciefonds. Anderzijds dient, zoals terecht is opgemerkt door de leden van de SGP-fractie, in deze geen invloed te worden toegekend aan de invoering in bepaalde waterschappen van een ingezetenenomslag. Tenslotte merk ik nog op dat naar mijn oordeel noch de zeespiegelrijzing, zoals gesteld door de leden van de VVD-fractie, noch de wettelijke vastlegging als zodanig van de veiligheidsnormen, zoals gesteld door de leden van de GPV-fractie, kunnen dienen als onderbouwing voor een hoger te waarderen nationaal belang.

De betaling van een bijdrage door een aangrenzend waterschap uit hoofde van belanghebbend gebied – zoals op blz. 33 van de memorie van toelichting is geopperd – kan in mijn visie ten hoogste een aandachtspunt zijn in concrete situaties. Het ligt uitsluitend in de sfeer van de waterschappen onderling en kan als extra financieringsbron geen rechtvaardiging zijn voor een andere waardering van het nationale belang. Wat dat laatste betreft deel ik de opvatting ter zake van de leden van de CDA-fractie die in dezen om een nadere beschouwing verzochten. Gevallen waarin het ene waterschap deelt in de door een ander waterschap te maken kosten hebben wel bestaan; zij betroffen voorzover mij bekend kosten van waterbeheersing en niet die van waterkering. Overigens heeft het concentratieproces, dat ook aan de met beheer van primaire waterkeringen belaste waterschappen niet is voorbijgegaan, de feitelijke aanleiding voor het doen van dergelijke betalingen sterk gereduceerd. In geen geval kan er sprake van zijn dat het betalen van bijdragen tot stelsel wordt verheven per dijkkringgebied. Zoals al elders betoogd – en in dit verband ook nog eens door de leden van D66-fractie naar voren gebracht – dient het dijkkringgebied als principe ter onder-

bouwing van de veiligheidspolitiek en niet als oneigenlijke tussenvorm van bestuurlijke organisatie of waterschappelijke gebiedsindeling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om in te gaan op de bezwaren van de Zeeuwse waterschappen, vooral vanwege de bijzondere positie van Zeeland op het punt van de verhouding tussen enerzijds de lengte der waterkeringen en anderzijds de oppervlakte van het beschermde gebied. De leden van de SGP-fractie gaven te kennen van mening te zijn dat beëindiging van de zgn. 80/10/10-regeling in het destijds door het Rijk met de provincie Zeeland gesloten convenant gepaard zou moeten gaan met een afkoopsom waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het gebied en de risico's die voor de beheerders. Zij verbonden aan hun opvatting nog de suggestie de uitkering voorlopig nog te continueren via een wettelijke overgangsbepaling.

Destijds was de verhouding tussen de lengte van de zeeuwse waterkeringen en de oppervlakte van het daardoor te beschermen land mede aanleiding tot het instellen van de zogenoemde 80/10/10-regeling. Deze regeling is bij overeenkomst met de provincie Zeeland en de betrokken waterschappen beëindigd per 1 januari 1991. Daarbij is de volgende taakverdeling vastgelegd:

- Langs de Westerschelde draagt het Rijk zorg voor de bestrijding van de erosie van de onderwateroevers voorzover deze hetzij de stabiliteit van de primaire waterkering hetzij bestaande buitendijkse industriegebieden bedreigt. De waterschappen kunnen in spoedeisende gevallen zelf tot uitvoering van werken overgaan, waarna in overleg een verrekening van de kosten volgt.

- Langs de Oosterschelde dragen de waterschappen zorg voor de bestrijding van de erosie van de onderwateroever. Op deze werken is de regeling Onderhoudsbijdrage Hoofdwaterkeringen van toepassing voorzover het bestrijding van erosie betreft die hetzij de stabiliteit van de primaire waterkering hetzij bestaande buitendijkse industriegebieden bedreigt. De provincie Zeeland vult de onderhoudsbijdrage aan tot 80%.

- Langs de kust zijn de werken die onder de 80/10/10-regeling vielen, onderdeel geworden van de door het Rijk uit te voeren kustverdedigingswerken in de zin van artikel 8 van het voorstel van Wet op de waterkering.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom de regeling van artikel 11 zo uitdrukkelijk was beperkt tot werken die noodzakelijk zijn om de eerste maal aan de veiligheidsnormen te voldoen. Zij vroegen zich af of aldus niet grote financiële risico's bij de beheerders worden gelegd. Zij bepleitten dat de wet de mogelijkheid biedt dat ook bijdragen worden verleend ten aanzien van nieuwe werken voortvloeiend uit aanpassing van de veiligheidsnormen.

De onderhavige regeling sluit aan – zoals hiervoor opgemerkt – op de eerdere doelstelling om met een eenmalige grootschalige operatie de achterstand in te halen die ten aanzien van de beveiliging tegen het water in de vijftiger jaren duidelijk werd. Zoals in het wetsontwerp is neergelegd, vindt op basis van artikel 4 van het wetsvoorstel elke 5 jaar een actualisatie plaats van de waterstanden en van andere factoren welke maatgevend zijn voor de belasting van de rivierdijk door het water. Daarnaast wordt op grond van artikel 7 iedere 5 jaar de sterkte van de rivierdijk met die geactualiseerde belastingsfactoren aan de norm getoetst. Doel daarvan is voorkomen nieuwe achterstanden zoals die bijvoorbeeld door de zeespiegelstijging zouden kunnen ontstaan. Verbeteringswerken die eventueel later nodig kunnen zijn, zouden geleidelijk kunnen plaatsvinden in kleinere stappen dan nu het geval is. Naar verwachting kunnen dat soort werken in veel gevallen worden ingepast in het groot onderhoud en zullen de kostenconsequenties

aanzienlijk geringer zijn dan nu. Dat rechtvaardigt het uitgangspunt dat na de nu lopende versterkingsronde geen nieuwe bijdragen meer nodig zijn. Dat sluit niet uit dat in een gedecentraliseerde situatie, zoals voorzien in de nieuwe artikelen 9 en 11, de provincies de bevoegdheid bezitten om in het geval dat toch grote, geheel of grotendeels niet voorzienbare, kostenconsequenties uit een volgende versterking zouden blijken voort te vloeien, wel een bijdrage te verlenen. Anderzijds lijkt mij de afzonderlijke wettelijke vastlegging van dat laatste niet noodzakelijk, nog daargelaten de vraag of dat zou stroken met het in de bestuursovereenkomst van het rijk met het IPO over de decentralisatie-impuls neergelegde beginsel dat bij de verstrekking van de bijdrage door de provincies de bestaande bijdrageregeling tot uitgangspunt dient. Naast wijziging van waterstaatkundige factoren kan de noodzaak tot uitvoering van verbeteringswerken ook zijn gelegen in een volgens de wettelijke procedure tot stand gekomen verhoging van de veiligheidsnorm op grond van gewijzigde politieke en/of maatschappelijke keuzes. Ik neem aan dat de leden van de SGP-fractie daarop doelen. Aanpassing van de veiligheidsnorm zal, zeker als het om meer dan ondergeschikte wijzigingen gaat, onderwerp van beraadslaging met de Staten-Generaal zijn. In alle gevallen zal er bovendien eerst overleg met de betrokken provincie en waterschappen plaats vinden. Bij de afweging die aan een keuze voor een aangepaste norm voorafgaat, zullen de kostenconsequenties altijd een rol spelen.

Gezien ook het – vermoedelijke – nogal uitzonderlijke karakter van dat soort aanpassing, komt het voor dat – in plaats van bij voorbaat een wettelijke aanspraak vast te leggen – beter in de dan geldende situatie kan worden bepaald of, en zo ja, op welke wijze een bijdrage zou moeten worden verstrekt.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de reikwijdte van de toetsing van de versterkingsplannen door de minister met het oog op de verlening van de rijksbijdragen; zulks in relatie met de provinciale goedkeuring.

Het oorspronkelijke artikel 11 kende voor het in aanmerking komen voor een rijksbijdrage in versterkingswerken het vereiste van instemming vooraf door de minister, dit naar analogie van de bestaande Subsidie-regeling Rivierdijken en de Deltawet. In het artikel 11 zoals dat nu is opgenomen in de nota van wijziging, is dit vereiste komen te vervallen omdat immers in het kader ook van de Decentralisatie-impuls de bijdrage door de provincie wordt toegekend. In relatie tot het toezicht van de provincie is hierdoor, zoals hierboven is opgemerkt een duidelijker situatie ontstaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen verder of het IJsselmeer niet als zodanige gevarenbron is te beschouwen dat voor het percentage van de bijdrage eerder aansluiting zou moeten worden gezocht bij dat voor zeedijken dan dat voor rivierdijken. Een vraag van dezelfde strekking werd gesteld door de leden van de GPV-fractie.

Het lid van de RPF-fractie vroeg in dit verband om een reactie op de brief van de provincie Overijssel van 31 oktober 1989 waarin wordt gepleit voor een 100%-bijdrage.

Voor een reactie op deze vragen verwijs ik verder naar de uiteenzetting over het IJsselmeer in onderdeel II (de beveiliging tegen het buitenwater) van deze memorie van antwoord. Daarin is uiteengezet dat in het buitenwater drie gevarenbronnen zijn te onderscheiden met dien verstande dat de ernst van de bedreiging afneemt in de volgorde: Noordzee, grote rivieren, IJsselmeer. Terecht is dan ook destijds (1987) besloten om de IJsselmeerdijken onder de werking van de subsidie-regeling Rivierdijken te brengen. Overigens acht ik ook de hoogte van de veiligheidsnorm als zodanig geen juist criterium voor het vaststellen van

een bijdragepercentage. Ook destijds bij de totstandkoming van de Deltawet was dat niet het geval.

Ten aanzien van de door het lid van de RPF-fractie genoemde brief merk ik op dat voor de bouw van de Ramspolkering vooral is gekozen vanwege het feit dat daardoor de versterking van een aantal achtergelegen primaire waterkeringen niet of in mindere mate nodig zou zijn en de totale kosten aanmerkelijk lager zouden zijn dan bij het alternatief waarbij uitsluitend de dijken zouden worden verhoogd. Mijn ambtsvoorganger heeft destijds bij de aanvang van de studie naar de Ramspolkering aan gedeputeerde staten meegedeeld uit te gaan van een 80% bijdrage ongeacht het alternatief dat zou worden gekozen. Op basis van dat uitgangspunt is vervolgens de gezamenlijke studie aangevangen. Ik zie geen reden van dat uitgangspunt af te wijken.

## **VI. DE DIJKVERSTERKINGSPROCEDURE**

In het voorlopig verslag zijn door de leden van de onderscheidene fracties opmerkingen gemaakt en vragen gesteld die betrekking hebben op zowel de voorbereidingsprocedure voor de dijkversterkingswerken als de goedkeuringsprocedure voor het door de beheerder vastgestelde plan. Hierbij kwamen met name twee meer algemene onderwerpen aan de orde, te weten de (al dan niet) brede benadering van de bij de dijkversterkingswerken betrokken of geraakte belangen en ook de verbreding van het beroepsrecht tegen het (provinciale) goedkeuringsbesluit. Zoals echter ook is aangegeven in de aanvang van deze memorie van antwoord, is de ontwikkeling ten aanzien van die beide algemene onderwerpen voortgegaan. Zo is, wat het beroepsrecht betreft, inmiddels in het kader van de wettelijke regeling, kortweg aangeduid als de voltooiing van de eerste fase van de rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1991-1992, 22 495), inmiddels voorzien in een beroep op de rechtbank op grond van artikel 8:1 Awb voor alle belanghebbenden zoals dit begrip is gedefinieerd in artikel 1:2 Awb. Dit is geschied onder gelijktijdige aanpassing van de Waterstaatswet 1900, waarin het in artikel 35 geregelde beroepsrecht is vervallen, terwijl tevens reeds is voorzien in het vervallen van de corresponderende bepaling van artikel 6, vijfde lid, van het wetsontwerp zodra dit het Staatsblad heeft bereikt.

In het navolgende zal eerst nader worden ingegaan op de ontwikkeling met betrekking tot de voorbereidingsprocedure van de dijkversterkingswerken, waarna voorzover nodig nog zal worden ingegaan op de afzonderlijke vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

Allereerst moge iets worden gezegd over de inrichting van de thans feitelijk bestaande besluitvormingsprocedure. Toegegeven dient te worden dat – zoals door de leden van de verschillende fracties onder woorden is gebracht – aan dit onderwerp in de memorie van toelichting weinig specifiek aandacht is gegeven. Al sinds jaren wordt in de betrokken provincies voor het besluitvormingsproces gebruik gemaakt van de provinciale coördinatiecommissies dijkverzwaringen (CCD). Deze werden in de zestiger jaren ingesteld, onder invloed vooral van de toegenomen weerstand van o.a. de dijkbewoners tegen de werken en van de aandacht welke met name de waarden van landschap, natuur en cultuurhistorie – de zogenaamde LNC-waarden – opeisten. De door deze provinciale coördinatiecommissies gevolgde procedures zijn in de praktijk gegroeid. Zij staan onder het voorzitterschap van een lid van gedeputeerde staten. Zij dragen alle als gemeenschappelijk kenmerk dat wordt toegewerkt naar een integrale bestuurlijke projectoplossing na overleg met alle betrokkenen, zowel overheidsorganen als belangenorganisaties. In deze procedure worden als regel alle relevante aspecten van techniek

(eventuele «uitgekiende» oplossingen), financiën, planologie en natuur en milieu geïntegreerd bezien en met bewoners en belangengroepen besproken. De bedoeling hiervan is dat alle terzake op de een of andere wijze formeel bevoegde organen, niet alleen waterschappen en provincie maar ook het Rijk (behartiger rivierbelang en verlener financiële bijdrage) en gemeenten in dat overleg – dat gaat tot in de details – in geïnstitutionaliseerde zin zijn betrokken. Dit laatste is ook van belang met het oog op de eventueel nodige planologische medewerking. Deze provinciale coördinatiecommissies (CCD) bepalen de uitgangspunten en voorwaarden voor planuitwerking. Onderdeel daarvan is dat zij de voorstellen voor specialistische onderzoeken behandelen. De onderscheidene provinciale coördinatiecommissies hanteren daarvoor een «checklist» voor de inventarisatie van belangen bij dijkversterkingen met de daaraan verbonden aspecten (waterstaatkundige, landschappelijke, cultuurhistorische, natuurwetenschappelijke belangen en voorts belangen van infrastructuur, stedebouw, industrie en bedrijf).

Inmiddels heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan met betrekking tot de inrichting van de procedures voor rivierdijkversterkingen. Herinnerd moge worden aan eerdergenoemd debat op 27 april 1993 over het regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport van de Commissie Boertien. Die commissie constateerde dat de dijkversterkingsplannen met te weinig openheid worden voorbereid en dat de keuzes, en de afwegingen daarbij, onvoldoende worden toegelicht.

Door de Commissie Boertien zijn daarop verbeteringsvoorstellen gedaan. Dit betreft onder andere de invoering van de MER-plicht voor die rivierdijkversterkingsplannen die nog niet door gedeputeerde staten waren goedgekeurd op grond van artikel 33 van de Waterstaatswet 1900. Tot nu toe was er geen sprake van MER-plicht doordat in het MER-besluit een aantal ondergrenzen waren opgenomen waar in de praktijk geen enkel plan bovenuit ging. Die grenzen worden niet meer opgenomen in het herziene MER-besluit dat naar verwachting op 1 juni 1994 van kracht wordt.

Voorts stelde de Commissie voor dat de beheerder bij het begin van de planvoorbereiding een stuurgroep instelt waarin alle belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep moet vanaf het begin richting geven aan de planvoorbereiding. De facto houdt dit in dat de stuurgroep meedenkt bij de probleemformulering, het maken van de startnotitie voor het MER, het uitwerken van alternatieven, het opstellen van het MER tot en met het formuleren van een voorkeur voor één van de alternatieven. De beheerders hebben inmiddels zulke stuurgroepen in het leven geroepen.

Daarnaast adviseerde de Commissie dat de provincie per riviertak een strategisch beleidsplan opstelt dat in globale lijnen de afstemming van de dijkversterkingen op de andere belangen, bijvoorbeeld die in de uiterwaarden, zou aangeven. Dat plan zou tevens als kader kunnen dienen bij de te maken keuzes bij individuele dijkvakken. De regering heeft bovenschreven voorstellen overgenomen, zoals ook aangegeven in mijn brief van 12 februari 1991 (kamerstukken II 1992–1993, 18 106, nr. 42).

Korte tijd na de bovengenoemde parlementaire behandeling van het regeringsstandpunt hebben de betrokken provincies in IPO-verband het initiatief genomen om te komen tot zo uniform mogelijke procedures die voldoen aan de door de Commissie Boertien aangegeven uitgangspunten. Dit laatste heeft inmiddels op 23 september 1993 voorlopig de vorm gekregen van een «Raamwerk» voor een procedure dijkversterkingen. Het raamwerk is bedoeld richtinggevend te zijn voor de verdere invulling door de betrokken provincies met medewerking van de waterschappen. Het raamwerk geeft schematisch de complete hoofdlijn van de

besluitvormingsprocedure aan, welke tot het MER-plichtig besluit moet leiden. Voorzien is in een geïntegreerde aanpak van respectievelijk de in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer geregelde inspraak in het kader van de MER-procedure en de inspraak volgens de door de Waterschapswet voorgeschreven inspraakverordening van het waterschap. Er vindt op twee momenten inspraak plaats: voorafgaand aan het vaststellen van de MER-richtlijnen en voorafgaand aan het advies van de adviseurs en de commissie-MER over het MER. Met deze beide worden gecombineerd de inspraak op «waterschapsniveau» over de startnotitie van het waterschap respectievelijk de inspraak over het principeplan dat – na definitieve vaststelling daarvan – aan provinciale goedkeuring wordt onderworpen. Het komt er dus op neer dat de inspraakmogelijkheden zowel namens de provincie als namens het waterschap worden geboden.

De bedoeling is verder dat deze nieuwe procedure de bestaande besluitvormingsprocedures, waarbij gebruik wordt gemaakt van provinciale coördinatiecommissies dijkverzwaringen, gaat vervangen voor de dijkversterkingen in het rivierengebied en voor in het overgangsgebied met het deltagebied.

Het «Raamwerk» kent een aantal fasen. De eerste fase betreft vooral het opstellen door het waterschap van een startnotitie waarin het waterschap, bijgestaan door een breed samengestelde stuurgroep en adviesgroep (of gecombineerde commissie), aangeeft welke de nader uit te werken kansrijke alternatieven zijn, aangevuld met het vereiste meest milieuvriendelijke alternatief en de nul-situatie. Deze fase zal na inspraak en advies tevens uitmonden in de vaststelling door gedeputeerde staten (bevoegd gezag) van de richtlijnen voor het MER.

De direct aansluitende fase betreft het opstellen van het MER door het waterschap alsmede, in combinatie daarmee van een beleidsanalyse waarin aan de hand van de checklist wordt aangegeven wat het effect van de onderscheidene alternatieven zal zijn voor alle in die checklist opgenomen wegingsfactoren. Deze opzet is bedoeld om voorbereiding van de besluitvorming mogelijk te maken op basis van een totale afweging van belangen. Deze fase mondt uit in een inspraakprocedure. Daaraan zijn onderworpen de uiteindelijke door het waterschap uitgewerkte, in de startnotitie MER aangegeven, kansrijke alternatieven in combinatie met het beleidsvoornemen van de beheerder om op één daarvan de provinciale goedkeuring te vragen. De volgende fase heeft betrekking op de uiteindelijke plankeuze van het waterschap (het principeplan) en de daarop aansluitende definitieve aanvraag om provinciale goedkeuring (het mer-plichtige besluit). Gedeputeerde Staten nemen vervolgens hun beslissing mede op grond van de advisering van de MER-Commissie over de kwaliteit van het MER.

Het geheel van het «Raamwerk» overziende, ben ik van mening dat dit een goed kader geeft waarbinnen een geïntegreerde planvorming kan plaatsvinden zoals geadviseerd is door de Commissie Boertien.

Thans moge worden overgegaan tot de resterende beantwoording van enige afzonderlijke vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie wezen, in verband met de uitbreiding van het beroepsrecht tot alle belanghebbenden (inmiddels het beroep op de rechtbank op grond van de Awb), op het feit dat ook nog beroep openstaat op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening (inmiddels beroep in één instantie op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) zeker wanneer een herziening van het bestemmingsplan is vereist. De leden van de SGP-fractie maakten in verband met een andere vraag een soortgelijke opmerking n.l. of dubbele beroepsprocedures niet zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen.

Die laatste vraag beantwoord ik uiteraard bevestigend. Om dit te bereiken is de inrichting van de voorbereidingsprocedure van bijzondere betekenis, evenals de plaats die daarin is toegekend en wordt gespeeld door de gemeenten. Zij dienen in elk geval de planologische gegevens en plannen in te brengen. Zij dienen betrokken te zijn bij de eerste planvorming op waterschapsniveau en zijn daartoe vertegenwoordigd in de stuurgroep die volgens de beoogde nieuwe geïntegreerde procedure richting geeft aan de planvorming door het waterschap. Ook in de huidige procedure blijkt trouwens dat gemeenten, dank zij de wijze waarop zij daarin bij het werk van de CCD zijn betrokken, in de regel planologische medewerking verlenen. Een pluspunt van de beoogde nieuwe procedure is dat, zoals reeds werd opgemerkt, de daarin geïntegreerde mer-procedure middels de coördinatiebepalingen van de Wet milieubeheer tegelijk dienstbaar kan zijn bij een eventueel ingrijpende herziening van het bestemmingsplan.

Dit neemt niet weg dat na de vaststelling en goedkeuring van het dijkversterkingsplan, en nadat op een eventueel beroep tegen het provinciaal goedkeuringsbesluit door de rechter is beslist, beroep openstaat tegen besluiten tot herziening van een bestemmingsplan. De vraag is echter of zodanig beroep nog effect kan sorteren indien het bezwaren betreft tegen de keuze van het projectplan; ervan uitgaande dat de keuze is gemaakt uit de alternatieven die juist met het oog op de totale proceduredtijd tot op het voor bestemmingsplannen vereiste detailleringniveau zijn uitgewerkt en die in de voorbereidingsprocedure van het projectplan aan de orde zijn geweest. Voor degene die in het kader van de bestemmingsplanprocedure alsnog of opnieuw bezwaren maakt die hun grondslag vinden in bedenkingen tegen het dijkversterkingsplan moet de kans op succes niet alleen in de bodemprocedure maar ook met een schorsingsverzoek wel uiterst gering worden geacht. Het is dan ook zeer aannemelijk dat, zeker bij een door de provincies nieuw ontwikkelde dijkversterkingsprocedure, de rechtsbescherming praktisch zal zijn geconcentreerd in het beroep op de rechter tegen het goedkeuringsbesluit, bedoeld in artikel 6 van het wetsontwerp.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het geen aanbeveling verdient dat de wetgever aan provinciale staten zal voorschrijven om bijvoorbeeld de instelling van een coördinatiecommissie dijkversterkingen in hun medebewindsverordening als bedoeld in artikel 13 van het wetsontwerp te regelen.

Een dergelijk voorschrift tot regeling bij provinciale verordening zou neerkomen op een wettelijke opdracht aan provinciale staten om tot instelling van een provinciaal (advies)orgaan over te gaan en daarvan de taak, de samenstelling en de werkwijze te regelen. Een dergelijke opdracht strookt in het algemeen niet met de gedachten omtrent deregulering. Afgezien van de initiatieven die – zoals bovenomschreven – al door de provincies zelf worden genomen tot het vormgeven aan de nieuwe procedure, zie ik geen goede reden voor een uitzondering op dit algemene uitgangspunt. Dat neemt overigens niet weg dat ik mij zeer wel kan voorstellen dat provinciale staten van de betrokken provincies er toe zullen overgaan om, in de lijn van het hierboven al genoemde «Raamwerk procedure dijkversterkingen» van het IPO, de procedurele bepalingen te formaliseren door ze al dan niet na een proefperiode op te nemen in een provinciale verordening. Zij kunnen daarbij overwegen om de regeling van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.5 van de Awb van toepassing te verklaren.

De leden van de PvdA-fractie hebben gesteld dat overwogen zou moeten worden in de wet op zijn minst de mogelijkheid te openen om ook



andere dan waterstaatkundige belangen als toetsingscriterium voor gedeputeerde staten te laten gelden, opdat aan de gegroeide praktijk recht kan worden gedaan.

Het enkele feit dat het provinciale goedkeuringsvereiste in dit geval, zoals de Provinciewet toestaat, onderdeel is van een sectorwet betekent niet dat de toetsingsmogelijkheid is beperkt tot het veiligheidsbelang. Het provinciale toezicht is – behoudens een uitdrukkelijke beperking waarvan noch in artikel 6 van het wetsontwerp noch in artikel 33 van de Waterstaatswet 1900 sprake is – een zaak van toetsing van strijd met de wet of het algemeen belang. Dat laatste betekent dat gedeputeerde staten op grond van dit algemene goedkeuringsvereiste ook bevoegd zijn om eventueel goedkeuring te weigeren omdat het ontwerp-plan voor aanleg (of wijziging in richting, vorm, afmeting of constructie), ofschoon uit zuiver waterstaatkundig gezichtspunt wellicht aanvaardbaar, niet verenigbaar is met een of meer zwaarwegende belangen van andere aard waarvoor het provinciaal bestuur ook heeft te waken.

Er bestaat derhalve geen wettelijke belemmering voor de «brede benadering» bij de hantering van het wettelijk vastgelegde goedkeuringsvereiste.

Zoals ook in de memorie van toelichting (blz. 23/24) is uiteengezet, zal via het provinciaal toezicht, waarvoor dit goedkeuringsvereiste het wettelijk instrument vormt, er op kunnen worden toegezien dat, uitgaande van de vereiste mate van beveiliging, de beoogde wijze van realisering zich verdraagt met een aanvaardbaar resultaat van afstemming van door onderscheidene overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente) te behartigen belangen.

De leden van de fractie van D66 vroegen in hoeverre de regering zelf de belanghebbenden bij de planning en uitvoering gaat betrekken en daarbij aandacht zal geven aan het besluitvormingsproces.

Allereerst zij gewezen op de voornemens van het Rijk om te komen tot verdere overdracht van waterstaatswerken in verband met «waterschaps-eigen» taken, waaronder ook het beheer van een aantal primaire waterkeringen. Op zich valt niet te verwachten dat de situatie, dat het Rijk besluit tot aanleg (of het wijziging brengen in de richting etc.) van primaire waterkeringen, zich in de toekomst zal voordoen in een vergelijkbare zin met door waterschappen ondernomen werken. Dat neemt niet weg dat daar waar die situatie zich zal voordoen een procedure zal moeten worden gevolgd die voldoet aan gelijke eisen als de bovenomschrevene waarin de provinciale en waterschappelijke voorbereiding zijn geïntegreerd.

## VII. HET TOEZICHT

Door de verschillende fracties zijn vervolgens een aantal meer specifieke vragen gesteld met betrekking tot de toezichtsbepalingen in de artikelen 6 en 7. Op deze vragen zal zoveel mogelijk worden ingegaan in de volgorde van deze artikelen en artikelleden.

De leden van de PvdA-fracties vroegen welke bestuurlijke bezwaren zouden zijn verbonden aan het eventueel aan één van de voor het toezicht bevoegde colleges van gedeputeerde staten opdragen van het toezicht op een interprovinciaal waterschap.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat die bezwaren er niet zijn. Provinciale staten bezitten de vrijheid om al wat het toezicht betreft aan een van de colleges van gedeputeerde staten op te dragen bij de

vaststelling van het gemeenschappelijk waterschapsreglement. Die bevoegdheid, die was omschreven in artikel 64 van de Waterstaatswet 1900, volgt thans uit artikel 164 van de Waterschapswet. Ik neem overigens aan dat deze leden met hun vraag meer in het bijzonder het oog hebben op het geval dat de primaire waterkering niet in beheer is bij een interprovinciaal waterschap of dat deze in beheer is bij het Rijk. Provinciale staten zullen in dat geval het toezicht gemeenschappelijk bij provinciale verordening hebben te regelen.

Een verdere vraag van de leden van de PvdA-fractie betrof de goedkeuringsprocedure, nl. de wijze waarop belanghebbenden over de goedkeuring worden geïnformeerd. Daarop zijn in elk geval de algemene voorschriften van de Awb van toepassing. De informatieplicht zal uiteraard moeten inhouden een mededeling van het definitief goedgekeurde ontwerp-plan (evenals van de tervisielegging van het door de beheerder vastgestelde ontwerp-plan) alsmede een bekendmaking aan de belanghebbenden die hun bedenkingen, na de behandeling daarvan in het kader van de goedkeuringsprocedure, hebben gehandhaafd.

De leden van de SGP-fractie wezen erop dat in artikel 155 van de nieuwe Provinciewet *rijkswaterstaatswerken uitdrukkelijk worden uitgezonderd* van het provinciale toezicht op de waterstaat, terwijl ingevolge artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel het provinciale toezicht zich juist wel zal uitstrekken tot bij het Rijk in beheer zijnde waterkeringen.

Deze leden verzochten om een nadere toelichting vanwege het antwoord dat was gegeven op hun vraag bij dat artikel van de Provinciewet.

Aan het artikel 155 van het ontwerp voor een nieuwe Provinciewet is destijds, blijkens de memorie van toelichting op dat ontwerp, de overweging ten grondslag gelegd dat, alhoewel de bestaande Provinciewet (artikel 99) in algemene termen stelt dat gedeputeerde staten «het toezicht op de waterstaat» hebben, er door dat bestuur op waterstaatswerken in beheer bij het Rijk geen provinciaal toezicht pleegt te worden uitgeoefend.

Gezien het feit dat het bij de Provinciewet, met name wat het provinciaal toezicht aangaat, gaat om algemene regels, is het niet onbegrijpelijk dat voor de nieuwe Provinciewet (Stb. 1992, 550) geen algemene uitzondering is gemaakt voor rijkswaterstaatswerken. In de memorie van antwoord inzake dat wetsontwerp wordt dit nog iets nader verduidelijkt door te stellen dat een en ander niet wegneemt dat in specifieke waterstaatswetten (zoals voorzien in een ontwerp van de Wet op de waterkering) provinciaal toezicht op bepaalde waterstaatswerken in beheer bij het Rijk wordt geregeld. Kennelijk is daarbij echter onvermeld gebleven dat dit toezicht op grond van artikel 33 van de Waterstaatswet 1900 reeds bestaat ten aanzien van aanleg (of verandering in richting, vorm, afmetingen of wijze van samenstelling) van «werken tot kering van zeewater, water van het IJsselmeer of opperwater van de grote rivieren». Deze regeling is te beschouwen als een *lex specialis* ten opzichte van de onderhavige toezichtbepaling, zowel die in de destijds bestaande als die in de nieuwe Provinciewet.

De leden van de GPV-fractie leidden uit het tweede en het derde lid van artikel 6 van het wetsontwerp af, dat voor aanleg van een nieuwe primaire waterkering een provinciale goedkeuring is vereist terwijl voor wijziging (in richting, vorm, afmeting of constructie) van een bestaande primaire waterkering een dergelijke provinciale goedkeuring slechts vereist is wanneer daarvoor geen vergunning nodig is van de beheerder. Deze leden vroegen zich af of het gebruikelijk is de gelding van het

goedkeuringsvereiste aldus afhankelijk te stellen van het oordeel van het waterschap over de wenselijkheid van een vergunningvereiste. Ook vroegen zij zich af ten aanzien van het gebruik in het derde lid van de begrippen richting, vorm, afmeting en constructie, of deze voldoende duidelijk zijn ten opzichte van werkzaamheden waarvoor noch een goedkeuring noch een vergunning is vereist.

Het gebruik van deze begrippen heeft tot doel om nader aan te geven dat het bij het goedkeuringsvereiste gaat om wijzigingen in die kenmerken van de primaire waterkering welke wezenlijk zijn uit een oogpunt van veiligheid. Het zijn dezelfde kenmerken als die welke met het oog op veiligheidstoetsing zijn opgesomd in de bepaling over de legger (vgl. artikel 12 van het wetsontwerp). Diezelfde reeks van vier begrippen komt ook voor in artikel 33 van de Waterstaatswet 1900 waaraan het derde lid van artikel 6 van het wetsontwerp rechtstreeks is ontleend.

De strekking van de door de leden van de GPV-fractie bedoelde uitzondering op het provinciale goedkeuringsvereiste is dus bepaald niet dat het daarmee aan de beheerder wordt overgelaten om naar eigen believen af te zien van verbodsbepalingen in zijn beheersreglementen (politieverordeningen) en om daarmee indirect een oordeel uit te spreken over de vraag of ten aanzien van bepaalde handelingen behoefte bestaat aan een provinciaal goedkeuringsvereiste. Het voorstel gaat er op dit punt van uit dat de beheerder zijn verantwoordelijkheid neemt en dat hij dus zorgt voor handhaving van de goede staat van waterkering. Daaronder valt dus ook dat hij bij de beoordeling van een vergunningplichtig werk voldoende nagaat of het waterkerend vermogen niet negatief wordt beïnvloed, en dat hij er ook verder met toepassing van de politieverordening (beheersreglement) op toeziet dat die goede staat niet in gevaar wordt gebracht. Voor dat onderwerp kan de provincie volstaan met de mogelijkheid van een eventueel repressief toezicht op de vergunningverlenende instantie. Met bedoelde wettelijke uitzondering op het voorafgaande provinciaal toezicht op de onder de beheersreglementering vallende activiteiten van derden wordt voorkomen dat daarop zonder noodzaak een dubbel voorafgaand toezicht van toepassing zou zijn.

De leden van de VVD-fractie hadden ten aanzien van het vierde lid van artikel 6 van het wetsontwerp de indruk dat de daarin opgenomen regeling nogal vrijblijvend is. Daarvoor wezen zij er op dat, nu die bepaling aan gedeputeerde staten een uiterste termijn voor hun beslissing geeft van zes maanden (inclusief een verlengingsmogelijkheid van ten hoogste drie maanden) zij gedurende die termijn «beslissingsloos» zouden kunnen blijven.

Ik ben het met deze leden geheel eens dat zeker niet deze termijn, en nog minder de mogelijkheid tot verdaging, gebruikt zou mogen worden door gedeputeerde staten om zich te onttrekken aan hun verplichting om een weigering van goedkeuring als het ware te creëren door eenvoudigweg de termijn, eventueel na nog gebruik te hebben gemaakt van de mogelijkheid tot verdaging, te laten verlopen (zodat er sprake is van een stilzwijgende weigering). Anderzijds is het stellen van een dergelijke redelijke termijn nu eenmaal noodzakelijk om te kunnen vaststellen dat belanghebbenden na verloop daarvan in beroep kunnen gaan omdat gedeputeerde staten hebben geweigerd tijdig te beslissen. Overigens is deze termijnbepaling bepaald niet ongewoon. Zij komt voor in tal van bijzondere wetten waar sprake is van een door gedeputeerde staten te nemen goedkeurings- of ander besluit (vgl. artikel 150 van de Waterschapswet).

Het vijfde lid van artikel 6 gaf de leden van de SGP-fractie nog aanleiding tot de vraag of de regeling van de beroepstermijn niet nog zou

moeten worden aangevuld met een regeling zoals o.m. voorzien in het artikel 151 van de Waterschapswet.

Deze leden doelden hierbij kennelijk op de bijzondere regeling die in artikel 151, derde lid, van de Waterschapswet was getroffen voor het tijdstip van waaraf de beroepstermijn gaat lopen voor derden belanghebbenden bij een goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten. Ten aanzien van dit artikellid is er in het kader van de aanpassingswetgeving, behorende bij de tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht, in voorzien dat het komt te vervallen. De overweging daarvoor was dat in dezen ware te volstaan met de algemene regel van artikel 6:8 van laatstgenoemde wet, bepalende dat de beroepstermijn (van zes weken) loopt vanaf de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. In dezen is van belang dat artikel 3:43 voorschrijft dat tegelijk met of zo spoedig mogelijk na bekendmaking van het besluit aan degene tot wie het is gericht (in casu derhalve de beheerder van de primaire waterkering), van het besluit mededeling wordt gedaan aan degenen die bij de voorbereiding van hun besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

De leden van de PvdA-fractie achtten een precisering gewenst van de verplichtingen van de beheerder respectievelijk op grond van artikel 7, eerste lid (het uitbrengen van een verslag over de waterstaatkundige toestand van de waterkering) en op grond van artikel 12 (het zorgen voor o.m. een legger van de waterkering en een beheersregister).

Gezien ook de rol die in dit wetsontwerp is toebedeeld aan het provinciaal bestuur ligt het voor de hand dat deze precisering plaatsvindt bij provinciale verordening. Artikel 13 van het wetsontwerp verplicht provinciale staten regels te stellen omtrent het onderwerp van de wet, en noemt daarbij uitdrukkelijk de in artikel 12 omschreven verplichting van de beheerder. Met het oog daarop is reeds in de voorbereidingsfase van het wetsontwerp, en tevens naar aanleiding van het met de Minister van Verkeer en Waterstaat gevoerde bestuurlijk overleg, door de provincies in IPO-verband besloten tot het opstellen van een modelverordening. Deze modelverordening is inmiddels tot stand gekomen in samenwerking met de beheerders, d.w.z. met deskundigen vanuit de Unie van Waterschappen en van het Rijk (als beheerder van enkele primaire waterkeringen).

Tenslotte kan aangaande dit eerste lid van artikel 7 nog worden opgemerkt dat de daarin omschreven verplichting voor gedeputeerde staten om een verslag uit te brengen over elk van de dijkkringgebieden in hun provincie er niet toe strekt dat uitsluitend afzonderlijke verslagen per dijkkringgebied kunnen worden uitgebracht. In zoverre is het dus niet nodig om – zoals de leden van de SGP-fractie zich afvroegen – uitdrukkelijk aan gedeputeerde staten het uitbrengen van één, alle dijkkringgebieden in hun provincie omvattend verslag, mogelijk te maken.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het voorschrift in artikel 13 dat bij interprovinciale dijkkringgebieden de provinciale verordening wordt vastgesteld bij een gemeenschappelijk besluit van de betreffende provincies, niet wat ver gaat als in één van de provincies in dat dijkkringgebied alleen hoge gronden liggen.

Hierbij moet worden gedacht aan de situatie zoals die zich voordoet ten aanzien van de provincie Drenthe respectievelijk de provincie Limburg.

Wat Drenthe betreft ligt binnen het betreffende dijkkringgebied een deel van het overstroombaar gebied op Drents territorium, zodat een gemeen-

schappelijk besluit lijkt aangewezen. Voor Limburg geldt een andere situatie doordat daar het Limburgse deel van het dijkkringgebied (nr. 36) vrijwel geheel bestaat uit hoge gronden, zodat het belang van de bescherming (binnen dat dijkkringgebied) vrijwel niet ligt op Limburgs territorium.

De leden van de GPV-fractie vroegen verder of indien het in artikel 7, eerste lid, voorgeschreven verslag over het dijkkringgebied een interprovinciaal dijkkringgebied betreft, dit dient te worden uitgebracht door de bevoegde colleges van gedeputeerde staten gezamenlijk. De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of er niet een nadere regeling moet worden getroffen ten aanzien van de verslaglegging inzake interprovinciale dijkkringgebieden.

Zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt is niet alleen bij de uitoefening van de verordenende bevoegdheid maar ook bij het toezicht interprovinciale samenwerking noodzakelijk. Dit uitgangspunt kan voor het verslag resulteren in een gemeenschappelijk verslag. Aanleiding daartoe zal er zeker zijn indien en voorzover de primaire waterkering die veiligheid biedt aan een interprovinciaal dijkkringgebied in beheer is bij een interprovinciaal waterschap. Ik zie geen noodzaak het uitbrengen van een gemeenschappelijk verslag voor zo'n dijkkringgebied dwingend voor te schrijven.

Naar aanleiding van de in artikel 7, derde lid, geregelde opdracht aan gedeputeerde staten om zich in hun vijfjaarlijkse verslag uit te laten over de eventuele noodzaak tot voorzieningen aan de waterkering, vroegen de leden van de CDA-fractie zich nog af waarom de wet zo'n opdracht niet geeft aan de beheerder in het kader van diens verslagplicht als bedoeld in het eerste lid. Het is immers naar het gevoelen van die leden in de eerste plaats aan de beheerder om een en ander te signaleren en vervolgens aan gedeputeerde staten om daarover in het kader van het toezicht een oordeel te geven.

Ik ben het met deze leden geheel eens dat de verplichting tot signaleren van de noodzakelijke voorzieningen moet berusten bij de beheerder. In feite berust zij daar ook. Het is immers niet goed voorstelbaar dat aan de in het eerste lid van artikel 7 omschreven plicht tot verslaglegging over de waterstaatkundige toestand van de waterkering naar behoren door de beheerder van dat werk kan worden voldaan zonder in te gaan op de vraag van de (noodzakelijke) aanpassingswerken. De functie van het derde lid is daarentegen een andere. De daarin omschreven verplichting om «als de beoordeling van de veiligheid daartoe aanleiding geeft» zich uit te laten over de noodzakelijke voorziening, is typisch een bepaling die moet worden aangewend uit hoofde van het toezicht. De verplichting is dan ook uitdrukkelijk niet bedoeld om te bewerkstelligen dat gedeputeerde staten gehouden zijn te rapporteren (signaleren) terwijl dat primair op de weg ligt van de beheerder van het werk zelf. De bepaling van het derde lid beoogt slechts te waarborgen dat gedeputeerde staten als toezichthouder een actieve rol spelen bij het toetsen van de dijkkring aan de veiligheidsnorm. Dit laatste sluit ook aan bij de dijkkringenadering als het gaat om de veiligheid.

Gegeven het feit dat gedeputeerde staten de veiligheid van het dijkkringgebied als geheel hebben te beoordelen, dient de verplichting om aan de voor het oppertoezicht verantwoordelijke minister een oordeel te geven over de voor de veiligheid van de dijkkring uit te voeren aanpassingswerken rechtstreeks te worden gelegd bij het bestuursorgaan waaraan de wet het toezicht opdraagt. Artikel 7, derde lid, bevat dus een typisch provinciale verantwoordelijkheid.

## VIII. BEVOEGDHEDEN EN ANDERE VOORZIENINGEN VOOR BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het wetsvoorstel niet voorziet in een verplichting voor de beheerder tot het opstellen van een rampenplan. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen of er geen aanleiding bestaat tot zodanige wettelijke verplichting naar analogie van de Rampenwet.

Artikel 3 van de Rampenwet (Stb. 1985, 88) verplicht de gemeenteraad tot het vaststellen van een rampenplan. Blijkens de memorie van toelichting op dat wetsartikel is een rampenplan te karakteriseren als een organisatie-overzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema met betrekking tot het optreden in rampsituatie. De Rampenwet verstaat onder ramp een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan waarbij leven en gezondheid van personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist. De centrale bevoegdheid ligt bij de burgemeester. Deze stelt, ingevolge artikel 7 van die wet, voor elke ramp waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn een rampbestrijdingsplan vast, waarin het geheel van bij die ramp te nemen maatregelen is opgenomen. Een dergelijk plan is een draaiboek met concrete bestrijdingsmaatregelen waarbij de coördinatie tussen de verschillende diensten voorop staat.

Niet beoogd wordt daarmee uit te sluiten dat in ander kader voor bepaalde rampsituaties «plannen» worden vastgesteld. Het is juist de bedoeling dat daarmee bij de vaststelling van de gemeentelijke plannen rekening wordt gehouden. Daarvoor is ook te denken aan de draaiboeken zoals die bij waterschappen bestaan voor situaties van dringend of dreigend gevaar voor een dijkdoorbraak. Het accent ligt dan op het handelen ter voorkoming van dijkdoorbraak. Inmiddels is op initiatief van de Unie van Waterschappen in januari 1992 een model-draaiboek voor rampen- en ongevallenbestrijding uitgebracht. Dit model is tot stand gekomen met medewerking ook van deskundigen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van de brandweer.

Doel hiervan is om, binnen de grenzen van het voorzienbare, regelingen te treffen en informatie te verstrekken met betrekking tot het optreden van waterschappen bij rampen met waterstaatkundige implicaties. Zo bevat het aanbevolen «calamiteitenplan» ook een inventarisatie van elementen die van belang zijn bij rampenbestrijding, zoals de infrastructuur, de aanwezigheid van gevaarzettende objecten, de mogelijkheid tot compartimenteren van wateren of de aanwezigheid van coupures in waterkeringen. De bedoeling is verder dat in het plan een verbindings- en alarmeringsschema is opgenomen en dat de voorzitter van het waterschap – die voor de rampbestrijding onder bevel staat van de burgemeester – een eigen «beleidsstaf» formeert om de bijdrage aan rampenbestrijding vanuit het waterschap te coördineren.

Dergelijke calamiteitenplannen zijn bij een aantal waterschappen al voorhanden. Bij andere zijn zij in staat van voorbereiding, al dan niet bij wijze van herziening of modernisering van reeds bestaande scenario's.

Voor toepasbaarheid op de specifieke situatie bij waterkeringen zijn deze plannen gericht op operationele zaken die aan de orde zijn bij respectievelijk het voorkomen van doorbraak van dijken of boezemkaden bij hoogwater en bij het zo snel mogelijk – in eerste instantie provisorisch – bedwingen daarvan. Met het oog daarop wordt in de plannen opgenomen de organisatie van de dijkwacht (het dijkleger), de met aannemers gemaakte afspraken over het ter beschikking stellen van potentieel en materieel (de zg. waakvlamcontracten) en uiteraard

afspraken met gemeenten. Bij dit alles geldt als uitgangspunt dat het gemeentelijk plan het algemene plan is, ter verzekering van openbare orde en veiligheid.

In het voorgaande is geschetst hetgeen de positie is van de waterschappen en wat door deze op eigen initiatief op basis van autonome bevoegdheid tot stand is gebracht dan wel op gang is gezet ten behoeve van rampenbestrijding, afgestemd tevens op de centrale en coördinerende bevoegdheden volgens het wettelijk kader van de Rampenwet. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het in de bedoeling ligt dat vanuit de Unie van Waterschappen binnen afzienbare tijd een evaluatie zal plaatsvinden van datgene waartoe het meergenoemde model-draaiboek sinds het uitbrengen daarvan heeft geleid.

Dit alles overziende zie ik thans geen aanleiding om in de Wet op de waterkering voor waterschappen als beheerders van primaire waterkeringen ook een afzonderlijke wettelijke verplichting in het leven te roepen tot vaststelling van rampenplannen. Zou overigens die aanleiding er wel zijn, dan ligt het in de eerste plaats op de weg van de provinciale wetgever om daarin te voorzien bij het waterschapsreglement of bij andere provinciale verordening.

De leden van de SGP-fractie informeerden in dit verband ook naar een omschrijving van de taak van de beheerder.

Primaire bron, en tevens juridische basis voor de taak van de beheerder – als waterschap – is het door de provinciale wetgever vastgestelde waterschapsreglement. Voor de beheerder zijn binnen die taak, naast het bovenomschrevene bij rampsituaties, een aantal elementen te onderscheiden. Gegeven immers de wettelijke veiligheidsnorm en het wettelijke kader voor het waarborgen daarvan, dient iedere beheerder (ook het Rijk) om aan de veiligheidsnorm te voldoen in het bijzonder te zorgen voor:

- het bewaken van het waterkerend vermogen
- het (doen) plegen van onderhouds- en herstelwerkzaamheden
- het doen uitvoeren van werken om het waterkerend vermogen aan te passen aan zich wijzigende hydraulische omstandigheden
- het beschermen van de waterkering tegen activiteiten door handhaving van de waterschapskeur.

De leden van de VVD-fractie betwijfelen de effectiviteit van het houden van oefeningen, in artikel 15 aangeduid als oefeningen die worden gehouden «als gold het een toestand van plotseling gevaar voor de waterkering».

Aan deze leden kan worden toegegeven dat de beste oefening is het optreden bij dringend of dreigend gevaar. Daartegenover staat dat door dijkversterkingen een zodanig veiligheidsniveau is of zal worden bereikt, dat er nog maar vrij zelden sprake zal zijn van een dergelijke gevaarsituatie. Hierdoor zal een periodiek testen van paraatheid hoofdzakelijk moeten geschieden in gefingeerde situaties. Teneinde aan alarmoefeningen niettemin een zo realistisch mogelijk karakter te verlenen, zal het gewenst zijn dat de beheerder van de waterkering de voor calamiteiten aanwezige organisatie op gezette tijden stelt voor een situatie waarin werkelijk hoogwater optreedt maar het eigenlijke alarmpeil nog niet wordt bereikt.

Toch kan het zijn dat daar waar de dijkversterkingen zijn voltooid en de (opgetrokken) alarmpeilen minder vaak worden overschreden – zoals bij de zeekeringen – de routine terugloopt. Ook daarom zijn oefeningen noodzakelijk om hoe dan ook de paraatheid te testen, niet alleen van eigen personeel maar ook van het dijkleger en van de aannemers.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen