

Vergaderjaar 2000–2001

27 922

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding voor een nieuwe wet

Dit wetsvoorstel geeft verplichtingen en bevoegdheden van beheerders van waterstaatswerken in het belang van de voorbereiding op en het optreden tijdens omstandigheden waarin de veiligheid van waterstaatswerken in gevaar is of dreigt te komen. Beoogd wordt daarvoor een meer overzichtelijke en uniforme, maar ook een meer geïntegreerde regeling tot stand te brengen. Voor dit voorstel bestaan de volgende overwegingen.

Met betrekking tot de voorbereiding op het optreden in situaties in bovenbedoelde zin komen in de onderscheidene wetten op het terrein van de waterstaat nauwelijks bepalingen voor. Slechts artikel 16 van de Wet op de waterkering (Wet van 21 december 1995, Stb. 1996, 8) geeft een oefenverplichting voor de beheerder van een tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering. Elders in de waterstaatswetgeving zijn voor beheerders van waterstaatswerken geen verplichtingen opgenomen om terzake van andere waterstaatswerken dan primaire waterkeringen oefeningen te houden. Ook verplichtingen als het vaststellen van een calamiteitenplan of het zorgdragen voor een analyse van het optreden tijdens een waterstaatkundige calamiteit treft men in de waterstaatswetgeving niet aan.

Dit betekent overigens niet dat in de beheerspraktijk dergelijke elementen betreffende de voorbereiding op situaties waarbij een waterstaatswerk in gevaar komt of is, niet voorkomen. Het hoogwater als gevolg van hoge rivierafvoeren van 1993 en 1995, alsook de bovenmatige regenval van met name het najaar van 1998 heeft diverse analyses en evaluatierapporten opgeleverd. Daarnaast hebben ook diverse beheerders de laatste jaren calamiteitenplannen tot stand gebracht of geactualiseerd.

Vanwege het grote belang van een juiste voorbereiding door beheerders van waterstaatswerken op (mogelijke) waterstaatkundige calamiteiten en ook vanuit de opvatting dat «met een juiste voorbereiding nog veel te winnen valt» bevat het onderhavig voorstel van wet diverse regels betreffende de voorbereiding op calamiteiten. In die zin zijn de in dit wetsvoor-

stel opgenomen regels met betrekking tot de bestuurlijke verplichtingen te beschouwen als de pendant van het eveneens opgenomen artikel betreffende de bestuurlijke bevoegdheid; hoe meer aandacht wordt besteed aan de preventie, hoe minder vaak en hoe minder ingrijpend door de beheerder een beroep gedaan dient te worden op de bepaling inzake de bevoegdheid om in geval van gevaar maatregelen te treffen. Aldus wordt bewerkstelligd dat voor waterstaatswerken gevaarlijke situaties zoveel mogelijk het hoofd geboden kunnen worden met de meer reguliere, in de waterstaatswetgeving of elders verankerde, bevoegdheden. Op de regeling betreffende de voorbereiding op waterstaatkundige calamiteiten wordt nader ingegaan in de paragrafen 3 en 5 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting.

Terzake van de in het voorstel van wet opgenomen afwijkende bevoegdheidsbepaling ten opzichte van de thans nog in de waterstaatswetgeving opgenomen regelingen voor situaties van waterstaatkundige calamiteiten kan het volgende worden toegelicht.

Vanaf halverwege de jaren tachtig is in brede zin de noodwetgeving, voor zover opgenomen bij wet in formele zin, tegen het licht gehouden. Dit hield mede verband met artikel 103 van de Grondwet. Bij brief van 30 juni 1987 is een Notitie over de uitvoering door de wetgever van artikel 103 Grondwet inzake uitzonderingstoestanden aan de Tweede Kamer der Staten Generaal aangeboden (Kamerstukken II, 1986/87, 20 028, nrs. 1–2). In deze Notitie werden de hoofdlijnen geschetst langs welke voorgesteld werd de uitvoeringswetgeving terzake van de uitzonderingstoestanden aan te vatten.

Aan de diverse voorstellen uit de Notitie is nader invulling gegeven in een viertal wetten; de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Stb. 1996, 365), de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Stb. 1996, 366), de Oorlogswet voor Nederland (Stb. 1996, 368) alsmede de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 1996, 369).

De waterstaatswetgeving is geheel buiten de aanpassing van de Coördinatiewetgeving gebleven. Dit had als reden dat de voor de overige wetgeving met noodbepalingen gekozen procedures volgens welke de noodwetgeving in werking kon worden gesteld niet passend zou zijn in de sfeer van waterstaatswetgeving. In de termen van de Notitie: «in die gevallen kunnen buitengewone omstandigheden, als in de betreffende wetgeving vermeld, rechtstreeks leiden tot toepassing van buitengewone bevoegdheden. Soms is dit onvermijdelijk, de waterstaatswetgeving biedt daar vanouds voorbeelden van.» En in de termen van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken II, 1993/1994, 23 791, nr. 3. blz. 4): «In de waterstaatswetgeving zijn die buitengewone bevoegdheden niet afhankelijk gemaakt van nadere procedures voor inwerkingstelling, omdat onverwijld handelen geboden is. (...) Ook in dergelijke gevallen is onverwijld handelen geboden en kan tijdverlies door procedures fataal zijn».

Het gegeven dat de waterstaatswetgeving om redenen van inwerkingtredingsprocedure, zoals hierboven aangeduid, buiten het aanpassingstraject van de Coördinatiewetgeving is gebleven, heeft er echter ook mede toe geleid dat de in de waterstaatswetgeving gebezigde uiteenlopende omschrijvingen en daarbij behorende inhoudelijke betekenis, voor bijzondere omstandigheden waarin die noodwetgeving kan worden gehanteerd, niet is geharmoniseerd. De Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving heeft dit in haar advies van 12 januari 1998 – Advies inzake de Bevoegdheden bij buitengewone omstandigheden in het waterstaatsrecht – ook opgemerkt. Zij constateert daarbij dat de situaties waarin zich buitengewone omstandigheden voordoen in de waterstaatswetgeving op verschillende wijze worden beschreven. In de

Waterschapswet (Wet van 6 juni 1991, Stb. 379) wordt als terminologie «bij dringend of dreigend gevaar» en «ingeval van watersnood» gebruikt. De Wet op de waterhuishouding (Wet van 14 juni 1989, Stb. 285) spreekt van «grote schaarste aan water» en «aanmerkelijke verslechtering van waterkwaliteit» terwijl de Waterstaatswet 1900 (Wet van 10 november 1900, Stb. 176) de termen «dringend of dreigend gevaar van bezwijken of overlopen van een waterkering» en «bij overstroming» gebruikt.

Een ander aspect dat ten dele samenhangt met de in de waterstaatswetgeving gebezigde uiteenlopende omschrijvingen en daarbij behorende inhoudelijke betekenis voor situaties waarin die noodwetgeving kan worden gehanteerd, is het gegeven dat de mogelijkheid om van een bijzondere bevoegdheid gebruik te maken in de tijd soms te strikt is afgebakend. Juist in de sfeer van de waterstaatszorg kan het zo zijn dat het kunnen gebruik maken van bevoegdheden voor omstandigheden waaronder de veiligheid van waterstaatswerken, of anderszins de goede staat daarvan, in onmiddellijk en ernstig gevaar is, niet beperkt dient te blijven tot één situatie van acuut gevaar. Bij de behandeling van het voorstel van wet voor de Deltawet grote rivieren (Wet van 13 april 1995, Stb. 210) is hierop ook gewezen door de heer Van den Berg, lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Hand. II 29 maart 1995, blz. 3770–3771). Aangegeven werd dat het begrip «dringend en dreigend gevaar», zoals dat in waterstaatswetgeving wordt gehanteerd, in de praktijk zodanig wordt geïnterpreteerd dat in die situatie waarin geen acute dreiging meer bestaat – bijvoorbeeld vlak na een situatie van dringend en dreigend gevaar – het waterstaatsgezag geen bijzondere bevoegdheden meer had, terwijl de nog voortdurende situatie daar nog wel om vroeg. Ook eerdergenoemde Staatscommissie merkt op dat zich een probleem zou kunnen voordoen in de situatie dat zich na een hoogwater geen dringend of dreigend gevaar meer voordoet en de bestuursorganen de daaraan gekoppelde bevoegdheden niet meer kunnen uitoefenen, terwijl zich toch op korte termijn opnieuw gevaarlijke situaties zouden kunnen voordoen. Vanwege interpretatieproblemen zou ook vertraging kunnen ontstaan of kunnen de verschillende overheden verschillend gaan handelen, terwijl bij noodsituaties juist snel en eenduidig gehandeld moet worden. De Staatscommissie meent dat er één toetssteen nodig is, zodat voor alle betrokkenen duidelijk is wat onder buitengewone situaties verstaan moet worden. In onderhavig voorstel van wet wordt gekozen om het begrip gevaar te introduceren. Onder gevaar in de zin van het wetsvoorstel wordt verstaan de omstandigheden waaronder de veiligheid van een of meer waterstaatswerken, of anderszins de goede staat daarvan, in onmiddellijk en ernstig gevaar is of dreigt te komen. Op dit begrip wordt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 67, eerste lid, onder b, van deze toelichting nader ingegaan.

2. Opzet van het wetsvoorstel

In onderhavig wetsvoorstel is ervoor gekozen om alle bepalingen terzake van bevoegdheden bij gevaar, dus inclusief de bepalingen van de bevoegdheden van het hoger waterstaatsgezag om opdrachten te geven, bijeen te plaatsen in één wet.

Er hebben diverse redenen ten grondslag gelegen aan de keuze om een wetsontwerp tot stand te brengen waarbij sprake is van concentratie van bepalingen in één wet.

Allereerst kan geconstateerd worden dat in toenemende mate sprake is van verwevenheid tussen de verschillende beleidsterreinen waterkering, waterkwaliteit en waterkwantiteit. In deze kan ook verwezen worden naar een uitgave van de Unie van Waterschappen, «Water Centraal», van november 1996. Zeker in geval van situaties van gevaar zal die verweven-

heid zich kunnen manifesteren. Zo zullen bijvoorbeeld problemen op het terrein van waterkwantiteitsbeheer het beheer van de waterkering sterk kunnen beïnvloeden. Zowel een ernstig tekort aan water als een overvloed aan water kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de waterkering. Ook bijvoorbeeld het doorsteken van een primaire of secundaire waterkering in verband met een te hoge afvoer van water en ter bescherming van andere waterstaatswerken dan wel gebieden stroomafwaarts, heeft direct gevolgen voor de waterkwantiteit en waterkering, en mogelijk eveneens voor de waterkwaliteit. Ook anderszins is wederzijdse beïnvloeding tussen twee of meer «watercompartimenten» denkbaar.

Een tweede reden om de diverse bepalingen bijeen te brengen houdt verband met de wenselijkheid om de bevoegdheid van de beheerder bij gevaar alsmede de bevoegdheden van het hoger gezag helder af te bakenen. Thans is dit niet altijd eenduidig vorm gegeven. De Waterstaatswet 1900 ziet uitsluitend op bevoegdheden van het hoger gezag in noodsituaties, de Wet op de waterhuishouding in belangrijke mate eveneens. De Waterschapswet kent in de artikelen 90 tot en met 93 en artikel 96 slechts bepalingen waarin bevoegdheden in buitengewone omstandigheden worden toegekend aan het dagelijks bestuur en de voorzitter van een waterschap.

De sterke nadruk – in sommige van de noodbepalingen uit het thans geldende waterstaatsrecht – op de bevoegdheden van het hogere gezag past niet meer in de verhoudingen van de huidige tijd, zonder dat overigens de bevoegdheden van de hogere waterstaatsgezagten tot het geven van opdrachten hiermee geheel gemist kan worden. In onderhavig voorstel van wet worden de bevoegdheden dan ook «van onderaf» gegeven. Voorop dient te staan dat de beheerder van waterstaatswerken in situaties van gevaar bepaalde bevoegdheden heeft.

Dit betekent dat, meer dan voorheen, voorzien dient te worden in een regeling die decentraal van karakter is. In de sfeer van de waterstaatszorg betekent dit dat de beheerder van waterstaatswerken de primaire verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot de waterstaatswerken; de beheerder kent de waterstaatswerken en het gebied immers het beste. Pas indien een beheerder naar het oordeel van het hogere waterstaatsgezag ten onrechte niet of onvoldoende gebruik maakt van de hem toegekende bevoegdheden, kan dit hogere gezag een dwingende opdracht doen uitgaan. Deze systematiek wijkt af van de met name thans nog in paragraaf 17, derde en vierde afdeling, van de Waterstaatswet 1900, gehanteerde lijn. In onderhavig wetsvoorstel komt de nieuwe opzet tot uitdrukking in de artikelen 74, 75 en 76, alsmede in artikel 68, vierde lid.

Verder wordt voor het eerst duidelijk gesteld dat ook een beheerder – niet zijnde het dagelijks bestuur van een waterschap – zoals bijvoorbeeld het college van gedeputeerde staten of de Minister van Verkeer en Waterstaat als beheerder van waterstaatswerken, beschikt over een eigen primaire bevoegdheid bij gevaar voor waterstaatswerken. Ook de Staatscommissie merkt in eerdergenoemd advies op dat thans sprake is van een gemis aan bijzondere bevoegdheden van bestuursorganen van het rijk en provincies ten aanzien van hun eigen waterstaatswerken. Het «van onderaf» beschrijven van de bevoegdheden van het hoger gezag in onderhavig wetsvoorstel heeft als consequentie dat een hoger gezag pas de bevoegdheid tot het geven van opdrachten heeft indien een beheerder ten onrechte niet of niet voldoende gebruikt maakt van zijn eigen bijzondere bevoegdheid.

In het voorstel van wet zijn alle op het onderwerp betrekking hebbende regels bijeen geplaatst in een nieuwe paragraaf in de Waterstaatswet 1900. Dit is in lijn met hetgeen eerdergenoemde Staatscommissie hierover heeft geadviseerd. Die wet is daarvoor bij uitstek aangewezen, waar zij immers specifiek is bedoeld voor die algemene regels voor het over-

heidsgezag op het gehele gebied van de waterstaat. De Waterstaatswet 1900 is daarin ook onderscheidend ten opzichte van de andere waterstaatswetten waarin thans ook regels voor bijzondere omstandigheden zijn gesteld.

De Waterstaatswet 1900 bevat in paragraaf 17, derde en vierde afdeling, thans ook regels en bevoegdheden verband houdende met situaties van gevaar voor waterstaatswerken, zij het dat deze zijn toegespitst op het voorkomen en beperken van overstromingen en slechts beperkt blijven tot waterkeringen. De voorgestelde nieuwe paragraaf 17 krijgt een bredere strekking: het ziet niet slechts op waterkeringen, maar ook op oppervlaktewateren.

Beide zaken worden geschaard onder het algemene begrip waterstaatswerken zoals dat is gedefinieerd in het nieuwe artikel 67, eerste lid, onderdeel a, en dat in zijn algemeenheid al datgene omvat dat object is van waterstaatszorg, met uitzondering van de zorg voor (spoor)wegen. Voor een nadere beschouwing inzake het begrip waterstaatswerken zij verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze toelichting. Als gezegd komt in de opzet van deze wet, naast aspecten van integratie en bijeenplaatsing van bevoegdheden, eveneens een aantal hedendaagse inzichten van modern crisismanagement naar voren. De artikelen 68, 69, 70 en 72, vierde lid, geven invulling aan het inzicht dat regelgeving met betrekking tot calamiteiten niet beperkt dient te blijven tot het geven van bevoegdheden voor het moment waarop een waterstaatkundige calamiteit zich voordoet; een geïntegreerde visie op crisismanagement brengt met zich mede dat juist ook aandacht besteed dient te worden aan de fasen voorafgaand aan en volgend op het moment waarop een calamiteit zich heeft voorgedaan en waarop (eventueel) gebruik is gemaakt van bepaalde bevoegdheden. Ten dele doet een dergelijke visie reeds langer opgeld indien het gaat om rampen in de sfeer van de eerder genoemde Wet rampen en zware ongevallen. In die wet is een apart hoofdstuk gewijd aan de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

In onderstaande paragrafen 3 en 4 wordt nader aandacht besteed aan de bestuurlijke verplichtingen en bestuurlijke bevoegdheid betreffende waterstaatkundige calamiteiten. Daarbij dient steeds bedacht te worden dat die bevoegdheid en die verplichtingen ten dienste staan van de juiste noodzakelijke operationele uitvoering ten tijde van een calamiteit. Uit de wijze waarop de beheerder een nadere invulling geeft aan de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen zal steeds duidelijk moeten worden wat een en ander concreet betekent voor de uitvoering. In het bijzonder de operationele oefeningen, te houden op grond van artikel 68, eerste lid, en het calamiteitenplan, vast te stellen op grond van artikel 69, eerste lid, dragen bij aan een juist en adequaat optreden in de praktijk. Daarbij zullen gedeputeerde staten bij het toezien op zowel het houden van oefeningen (artikel 68, vierde lid) als op het opstellen van calamiteitenplannen (artikel 70) de vraag, in hoeverre nu voldoende aandacht is besteed aan de operationele uitvoering, dienen te betrekken. Zij kunnen daarbij zondig corrigerend optreden.

3. Bestuurlijke verplichtingen

In het voorstel van wet is een vijftal bestuurlijke verplichtingen, van onderscheidene aard, te onderkennen. Ten eerste wordt wettelijk verankerd dat een beheerder de verplichting heeft om zorg te dragen voor het regelmatig houden van oefeningen. Ten tweede dient de beheerder zorg te dragen voor de vaststelling en bekendmaking van een calamiteitenplan. Ten derde dient een beheerder zorg te dragen voor een analyse van zijn optreden dat bij een situatie van gevaar heeft plaatsgevonden; een zogenaamde evaluatieverplichting. Ten vierde dienen gedeputeerde staten

vierjaarlijks aan de Minister van Verkeer en Waterstaat te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de oefeningen en calamiteitenplannen. Tot slot is opgenomen dat een beheerder, indien hij gebruik heeft gemaakt van zijn bijzondere bevoegdheid bij gevaar, dit onverwijld dient te melden aan het hogere waterstaatsgezag. Onderstaand wordt op de drie eerstgenoemde verplichtingen van de beheerder nader ingegaan. De twee laatstgenoemde verplichtingen komen aan de orde in het artikelsgewijze gedeelte van de toelichting.

Oefeningen

In het kader van de voorbereiding op waterstaatkundige calamiteiten dient de beheerder, ingevolge dit wetsvoorstel, met enige regelmaat oefeningen te houden. Het technisch, ambtelijk en bestuurlijk apparaat van de beheerder dient daarmee de nodige ervaring te krijgen om in een situatie van gevaar doeltreffend te kunnen optreden.

Een dergelijke verplichting tot het houden van oefeningen is niet geheel nieuw in het waterstaatsrecht: eenzelfde verplichting treft men aan in artikel 16 van de Wet op de waterkering, zij het dat die verplichting daar beperkt blijft tot de primaire waterkeringen. In onderhavig wetsvoorstel is deze reikwijdte verbreed in die zin dat een beheerder, ter bescherming van de goede staat van alle bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken, dus ook met betrekking tot andere waterstaatswerken dan primaire waterkeringen, zoals oppervlaktewateren en secundaire of tertiaire waterkeringen, bij tijd en wijle oefeningen dient te houden. Juist ook de extreme regenval van het najaar 1998 heeft duidelijk gemaakt dat een dergelijke verplichting, bijvoorbeeld met betrekking tot boezemwaterkeringen, een meerwaarde kan opleveren. Overigens is ten behoeve van waterschappen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en de Unie van Waterschappen een oefenmodule ontwikkeld als handreiking voor een adequate voorbereiding op het waterschapsoptreden in ramp- of ongevalsituaties. De reikwijdte van deze module is reeds ruimer dan oefeningen met betrekking tot de primaire waterkering; ook situaties als schaarste of overvloed aan oppervlaktewater, het in het ongereede raken van een waterhuishoudkundig werk en de plotselinge verslechtering van de kwaliteit van oppervlaktewater komen hier aan bod. Een dergelijke opzet past derhalve in de integrale benadering van dit wetsvoorstel.

Bij het houden van oefeningen wordt in het algemeen een onderscheid gemaakt in «operationele oefeningen» en «bestuurlijk oefenen». Laatstgenoemd begrip ziet op die situatie waarbij bestuurders betrokken worden bij oefeningen. Uit de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 1998–1999, 24 071, nr. 51) en uit het daarbij toegezonden rapport van het Crisis Onderzoek Team naar aanleiding van de extreme regen in het najaar van 1998 (Extreme regen 1998, schurende ketens binnen het openbaar bestuur, 1999, Samson, Alphen aan den Rijn) komt naar voren dat juist voor die bestuurlijke voorbereiding niet altijd voldoende aandacht bestaat. Ook tijdens de behandeling van deze brief in de Tweede Kamer is hiervoor nadrukkelijk aandacht gevraagd (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 659, nr. 4).

In uitzonderlijke omstandigheden, namelijk indien een beheerder kennelijk onvoldoende oefent, kan, ingevolge het wetsvoorstel, het hogere gezag hiertoe een opdracht geven.

Het ligt overigens in de rede dat oefeningen van de beheerder van waterstaatswerken worden afgestemd op oefeningen uit te voeren door het bevoegde gezag in de sfeer van de Wet rampen en zware ongevallen, en wel in die zin dat ook regelmatig gezamenlijk wordt geoefend.

Er is afgezien van het opnemen van een in de wet vastgelegde frequentie van oefeningen. De benodigde frequentie van oefenen zal in de praktijk dienen af te hangen van de aard en het aantal waterstaatswerken dat bij een beheerder in beheer is, alsmede van de aard en omvang van de risico's die gepaard kunnen gaan met het in het ongerede raken van het waterstaatswerk. Als richtlijn kan worden aangehouden dat tenminste twee maal per jaar operationeel wordt geoefend, en dat tenminste één maal per jaar ook de bestuurders hierbij worden betrokken, in die zin dat bestuurders ook daadwerkelijk actief deelnemen aan de oefening. Een en ander kan echter per waterstaatswerk verschillend komen te liggen. Wellicht dat in een enkel geval de frequentie van oefenen lager kan zijn. Denkbaar is dat de beheerder van waterstaatswerken die slechts de zorg heeft voor de waterkwaliteit, een lagere frequentie van oefenen zal aanhouden dan de beheerder die waterkeringen in beheer heeft die, bij ondoelmatig optreden in een situatie van gevaar, grote risico's in zich hebben voor een groot achter die waterkeringen gelegen gebied. Waar het uiteindelijk om gaat is dat een beheerder gesteld staat voor het afwenden van gevaar voor de waterstaatswerken waarover hij het beheer heeft; hij dient zorg te dragen voor een frequentie van oefenen welke nodig is voor een doelmatig kunnen optreden bij gevaar.

Calamiteitenplan

De verplichting tot het vaststellen van een calamiteitenplan is een grotendeels nieuw element in de sfeer van de waterstaatszorg. Tot op heden geldt de verplichting om een calamiteitenplan op te stellen slechts met betrekking tot primaire waterkeringen. Een dergelijk plan is veelal voorgescreven in de provinciale verordening, gebaseerd op artikel 14, eerste lid, van de Wet op de waterkering.

Voor het aan de beheerder opleggen van de verplichting tot het opstellen van een calamiteitenplan voor alle bij hem in beheer zijnde waterstaatswerken zijn verschillende redenen aan te wijzen. Het denken op het terrein van calamiteitenbeheer is in een zodanige richting ontwikkeld dat algemeen wordt ingezien dat een dergelijk plan bij de voorbereiding op calamiteuze situaties niet mag ontbreken. Het door een beheerder voorhanden hebben van een dergelijk plan draagt bij aan een uniforme en heldere wijze van optreden in situaties waarin de goede staat van waterstaatswerken in gevaar is. Zo heeft bijvoorbeeld de bovenmatige regenval van het najaar van 1998 te zien gegeven dat een dergelijk plan een meerwaarde heeft voor de beheerder, maar ook voor alle andere betrokkenen bij het mogelijk in het ongerede raken van een waterstaatswerk, niet in de laatste plaats voor bijvoorbeeld overige overheden en diensten zoals de brandweer en de gemeentelijke autoriteiten. Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat een groot aantal beheerders, waaronder waterschapsbesturen, reeds beschikt over een calamiteitenplan. In zoverre komt een dergelijke verplichting niet «uit de lucht vallen». In 1994 heeft de Unie van Waterschappen een zestal calamiteiten- (bestrijdings)plannen – ontwikkeld in opdracht van de Vereniging van Noordhollandse Waterschappen – verspreid onder de ledenwaterschappen, met de aanbeveling om de modellen verder voor de eigen situatie uit te werken.

Een calamiteitenplan is te karakteriseren als een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema met betrekking tot het optreden in situaties van waterstaatkundige calamiteiten. Het is een hulpmiddel voor de beheerder en diegenen die met de calamiteitenbestrijding en de coördinatie daarbij zijn belast. In artikel 69, eerste lid, wordt – niet limitatief – voorgescreven welke onderdelen in elk geval van het plan deel zullen moeten uitmaken. De in het eerste lid genoemde onderdelen zijn te beschouwen als een minimumvereiste; deze dienen in elk geval aan bod

te komen. Denkbaar is dat de inhoud van het calamiteitenplan afhangt van de aard en omvang van de te beheren waterstaatswerken. Het calamiteitenplan zal integraal van karakter dienen te zijn; alle bekende soorten van bedreigingen van de bij de beheerder in beheer zijnde waterstaatswerken zullen, zo mogelijk met elkaar in verband gebracht, in het plan opgenomen moeten zijn. Dit is overigens overeenkomstig de reeds eerder genoemde model-calamiteitenplannen.

Het is van groot belang dat de calamiteitenplannen afgestemd zijn op soortgelijke plannen van andere overheden. Hierbij dient gedacht te worden aan afstemming op een tweërlei soorten plannen. Allereerst is het zaak dat de vast te stellen calamiteitenplannen afgestemd worden op de van belang zijnde provinciale coördinatieplannen, de gemeentelijke rampenplannen en de eventueel voor de waterstaatszorg van belang zijnde rampbestrijdingsplannen. Er kunnen zich immers situaties van gevaar in de sfeer van de waterstaatszorg voordoen die tevens gekarakteriseerd worden of kunnen gaan worden als een ramp of zwaar ongeval in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen. Een toets op de afstemming van rampenplan en calamiteitenplan kan geschieden door gedeputeerde staten, nu het voorgestelde artikel 69, zesde lid, voorschrijft dat het calamiteitenplan door de beheerder aan gedeputeerde staten gezonden dient te worden. Op grond van de artikelen 5 tot en met 8 van de Wet rampen en zware ongevallen bestaan soortgelijke bepalingen met betrekking tot gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. Ten tweede brengt het wetsvoorstel tot uitdrukking dat de door de beheerder vast te stellen calamiteitenplannen afgestemd dienen te zijn op calamiteitenplannen van andere beheerders van waterstaatswerken. Dat dit nodig is moge ook wel blijken uit het eerder in deze memorie van toelichting genoemde evaluatierapport naar aanleiding van de extreme regenval in het najaar van 1998. Een van de onderzoeksvragen in dat rapport had betrekking op de vraag in hoeverre in de functionele keten de waterschappen – maar niet valt in te zien waarom dit onder omstandigheden niet ook voor andere organen, belast met de zorg voor waterstaatswerken, het geval zou kunnen zijn – overkoepelende afspraken hadden gemaakt voor het optreden bij gevaar. Uit het onderzoek bleek dat overkoepelende afspraken in zeer beperkte mate gemaakt waren, en dat onderlinge afstemming vrijwel geheel ontbrak. Eveneens werd geconstateerd dat onvoldoende rekening werd gehouden met (waterschaps-)grensoverschrijdende calamiteiten die provinciebrede en soms zelfs interprovinciale coördinatie vergden. Dit speelt in die gevallen dat er (bij het mogelijk in het ongerede raken van een waterstaatswerk) sprake is of zou kunnen zijn van samenhang van waterstaatkundige aard. Het kan zien op een situatie waarbij ten aanzien van één dijkkringgebied verschillende beheerders het beheer over de waterkeringen voeren. Ook kan sprake zijn van een situatie waarbij in een bepaald gebied het kwaliteitsbeheer en het waterkeringsbeheer (nog) niet in één hand zijn gebracht; ook dan is afstemming noodzakelijk. Dezelfde situatie geldt ten aanzien van een soms nog bestaande scheiding van waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer met betrekking tot dezelfde oppervlaktewateren. Overigens staat de wet er geenszins aan in de weg dat verschillende beheerders gezamenlijk één gemeenschappelijk calamiteitenplan voorbereiden en tot stand brengen; wel zal elke beheerder apart de formele vaststelling moeten doen plaatsvinden. Deze situatie is in die zin vergelijkbaar met het soms door meerdere waterstaatkundige beheerders in een bepaald gebied gezamenlijk opstellen van beheersplannen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de verplichting tot vaststelling van het calamiteitenplan berust bij de beheerder, dat wil zeggen Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van een waterschap of – in zeer incidentele gevallen – burgemeester en

wethouders. Er is vanaf gezien om de vaststelling van het plan op te dragen aan bijvoorbeeld het algemeen bestuur van een waterschap of aan provinciale staten. Dit past in het gedachtegoed van het wetsvoorstel waarin zowel de verplichtingen als de bevoegdheden bij gevaar voor waterstaatswerken in één hand worden gelegd; bij de beheerder. Overigens laat dit vanzelfsprekend de mogelijkheid open dat bijvoorbeeld het dagelijks bestuur van een waterschap of provincie, alvorens hij tot vaststelling van het plan overgaat, het ontwerp van het plan eerst ter bespreking brengt in een vergadering van het algemeen bestuur. Ten overvloede zij nog opgemerkt dat het calamiteitenplan het karakter heeft van een openbaar document.

Analyse van het optreden van de beheerder bij gevaar

In dit wetsvoorstel wordt, in artikel 72, vierde lid, bepaald dat een beheerder, indien hij gebruik heeft gemaakt van zijn bijzondere bevoegdheid, gegeven in artikel 72, eerste lid, dient zorg te dragen voor een analyse van zijn optreden en verder handelen. Een soortgelijke evaluatiebepaling treft men aan in artikel 2b, van de Wet rampen en zware ongevallen.

Het is, zeker de laatste jaren, een goed gebruik dat ook beheerders van waterstaatswerken, nadat zich een bedreiging van de goede staat van die werken heeft voorgedaan, zorgdragen voor een analyse van hun optreden. Zo geeft bijlage A van het rapport «Extreme regen 1998, schurende ketens binnen het openbaar bestuur» met betrekking tot de regenval van het najaar van 1998 al een overzicht van meer dan 30 evaluatierapporten, van diverse overheden.

De in het wetsvoorstel voorgestelde evaluatieplicht is rechtstreeks gekoppeld aan de in artikel 72, eerste lid, van het wetsvoorstel, gegeven bevoegdheid om maatregelen te treffen, zo nodig met afwijking van bestaande bepalingen. Een volledig inzicht met betrekking tot de calamiteit is van wezenlijk belang voor het toekomstig optreden van de beheerder in soortgelijke situaties; zo mogelijk zal in de toekomst minder snel of minder ingrijpend gebruik gemaakt dienen te worden van de bevoegdheid voortvloeiend uit dit wetsvoorstel. Eenzelfde motief ligt overigens ook ten grondslag aan het opstellen van calamiteitenplannen en het houden van oefeningen: vele natuurlijke oorzaken van calamiteiten zoals extreme regenval, zeer grootschalige verontreiniging of een hoge rivierafvoer zijn niet of nauwelijks te beïnvloeden; niettemin kan het door de beheerder gesteld staan voor dergelijke calamiteiten wel mede bepalend zijn voor de vraag in hoeverre grond is voor het gebruik van de in artikel 72, eerste lid, van dit wetsvoorstel omschreven bevoegdheid. En het gesteld staan wordt mede beïnvloed door het oefenen, het opstellen van een calamiteitenplan alsmede het evalueren van het optreden met betrekking tot een eerder opgetreden calamiteit. Hierbij zij overigens opgemerkt dat ook door middel van reeds bestaande instrumenten in de sfeer van de waterstaatswetgeving kan worden geanticipeerd op bepaalde te voorziene waterstaatkundige calamiteiten. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan het opnemen van wateroverlastscenario's inzake het handelen in bepaalde extreme waterstaatkundige omstandigheden in een waterakkoord, als bedoeld in artikel 17 van de Wet op de waterhuishouding. In een dergelijk akkoord kan worden vastgelegd onder welke omstandigheden en in welke mate beperkingen zullen gelden ten aanzien van het uitslaan van waterhoeveelheden.

Overigens is niet gezegd dat een beheerder van waterstaatswerken, indien hij, na een opgetreden calamiteit, geen gebruik heeft hoeven te maken van de in het wetsvoorstel gegeven bevoegdheid in geval van gevaar, geen analyse zou kunnen doen plaatsvinden van het gebeurde. Het wetsvoorstel voorziet alleen niet in de verplichting om in die situatie een zoda-

nige analyse tot stand te brengen. Zeer wel denkbaar evenwel is dat een beheerder handelend is opgetreden bij gevaar voor de goede staat van waterstaatswerken, zonder dat dit heeft geleid tot het toepassing geven aan artikel 72, eerste lid, en dat hij toch de behoefte heeft dat optreden achteraf nader te beschouwen.

4. Bestuurlijke bevoegdheid

Het artikel met betrekking tot de bevoegdheid van een beheerder om op te treden in een situatie van gevaar wordt gegeven in artikel 72, eerste lid, van het wetsvoorstel, alwaar wordt bepaald dat de beheerder, in geval van gevaar, en zolang de daardoor ontstane situatie zulks noodzakelijk maakt, bevoegd is maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften. Dit artikel 72 vervangt de thans reeds binnen de waterstaatswetgeving – en daarbuiten – bestaande bijzondere bepalingen waarbij bevoegdheden worden toegekend aan beheerders van waterstaatswerken, zoals de reeds genoemde artikelen 90 van de Waterschapswet en 37 van de Wet op de waterhuishouding. Die beheerders die thans nog niet over een zelfstandige bevoegdheid bij gevaar beschikken met betrekking tot eigen waterstaatswerken, krijgen deze in dit artikel toegekend. Voor een nadere toelichting op dit punt zij verwezen naar het hierboven gestelde in paragraaf 1 van deze memorie van toelichting.

De thans gekozen formulering is afgeleid van artikel 90, eerste lid, van de Waterschapswet, alsmede van artikel 2, tweede lid, van de Deltawet grote rivieren. Ook in artikel 175 van de Gemeentewet komt een vergelijkbare bepaling voor.

Een calamiteit van waterstaatkundige aard kan met zich brengen dat, in geval van gevaar, geen tijd bestaat om het dagelijks bestuur van een waterschap of provincie bijeen te roepen, terwijl er toch onmiddellijk handelend opgetreden moet worden. In die situatie moet erin zijn voorzien dat de voorzitter van het waterschap respectievelijk Onze commissaris in de provincie bevoegd is de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt. Met betrekking tot Onze commissaris in de provincie is hierin voorzien door de artikelen 72, tweede lid, en 74, eerste lid. Met betrekking tot de voorzitter van een waterschap bestaat reeds een soortgelijke regeling in artikel 96 van de Waterschapswet. Om redenen van wets-systematiek blijft die bevoegdheid geregeld in de Waterschapswet, zij het dat de redactie ervan wordt aangepast aan de bepalingen in de Waterstaatswet 1900. Ten overvloede zij opgemerkt dat dit voorstel van wet uitdrukkelijk bevoegdheden verstrekt en verplichtingen oplegt aan de beheerder, zijnde het dagelijks bestuur van het waterschap of de provincie. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de voorzitter in de plaats treden van dat bestuur, en dan nog slechts tot het moment dat het dagelijks bestuur van zijn bevoegdheid gebruik maakt.

De afbakening, in de tijd bezien, van de in artikel 72, eerste lid, gegeven bijzondere bevoegdheid, verdient nog enige toelichting. Gezien het bepaalde in artikel 72, eerste lid, in samenhang met artikel 67, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel, kan vastgesteld worden dat, bij de uitoefening van de bijzondere bevoegdheid, sprake moet zijn van een situatie waarbij een waterstaatswerk in onmiddellijk en ernstig gevaar dreigt te komen, dan wel in onmiddellijk en ernstig gevaar is. Deze formulering kan, maar dan beperkt tot de waterkeringen, ook worden aangetroffen in de derde en vierde afdeling van paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900. Daarnaast is het denkbaar dat de beheerder ook direct na een situatie van gevaar dient te kunnen blijven beschikken over een bijzondere bevoegdheid, juist om een nieuwe situatie van gevaar te kunnen afwenden. Dit wordt in artikel 72, eerste lid, tot uitdrukking gebracht met de zinsnede

«en zolang de daardoor ontstane situatie zulks noodzakelijk maakt». Deze zinsnede ziet eveneens op de situatie dat direct handelen van de beheerder nog noodzakelijk is in verband met het voorkomen van vermeerdering van geleden schade als gevolg van een opgetreden calamiteit. In die zin heeft de bevoegdheid, gegeven in artikel 72, eerste lid, dan ook dezelfde reikwijdte als thans nog is gegeven in artikel 66, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 116, van de Woningwet.

Met de in artikel 72, eerste lid, gegeven bevoegdheid zal zeer terughoudend omgesprongen moeten worden. Zeer wel denkbaar is dat zich voor de waterstaatswerken gevaarlijke situaties (dreigen) voor te doen, maar dat dit gevaar nog immer met het reeds bestaande «normale instrumentarium» kan worden afgewend, waarbij geen strijd ontstaat met andere regelgeving. Anders gesteld: niet elke voor het waterstaatswerk (potentiële) gevaarsituatie is te beschouwen als een situatie waarin artikel 72 uitkomst kan bieden. Enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken. Indien een initiatiefnemer zonder voorafgaande toestemming van de beheerder voornemens is een aantal palen in een primaire waterkering te heien, zal dit, bij aantasting van het dijklichaam, gevoeglijk een waterstaatkundige calamiteit kunnen opleveren. Niettemin kan de bijzondere bevoegdheid die in dit wetsvoorstel wordt gegeven, dan niet zomaar worden ingeroepen. Immers, niet goed kan worden ingezien waarom de beheerder in een dergelijk geval niet zou kunnen volstaan met het gebruik maken van de hem reeds toekomende (spoed)bestuursdwang- of (spoed)dwangsom-instrumenten op grond van bijvoorbeeld een waterschapskeur of de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Eenzelfde soort van redenering geldt voor beregeningsverboden. In tijden van (grote) schaarste komt het zeer regelmatig voor, soms wel drie keer per jaar, dat een beheerder tijdelijk een beregeningsverbod instelt. Hij doet dat op grond van artikel 37 van de Wet op de waterhuishouding. Een dergelijke maatregel valt niet te scharen onder artikel 72, eerste lid. Een situatie die zich jaarlijks terugkerend voordoeft en die door middel van gewone bevoegdheden, en overigens ook redelijk eenvoudig, is te reguleren, dient niet op grond van artikel 72, eerste lid, van het wetsvoorstel het hoofd geboden te worden. Dit betekent dat, nu in Artikel IV van onderhavig wetsvoorstel onder meer wordt voorgesteld om de artikelen 34 tot en met 38 van de Wet op de waterhuishouding te laten vervallen, een beheerder, in casu een waterschap, over een andere juridische basis dient te beschikken om dergelijke beregeningsverboden te doen uitvaardigen. Hierop wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij Artikel IV.

5. Bestuurlijke verhoudingen

Met betrekking tot de vraag in hoeverre het voorstel van wet wijzigingen tot stand brengt in bestuurlijke verhoudingen, kan onderscheid worden gemaakt in de verhouding binnen de kolom van het waterstaatsgezag enerzijds – de zogenaamde functionele kolom – en de verhouding van het waterstaatsgezag ten opzichte van de overheidslichamen in de algemene kolom van de rampenbestrijding anderzijds.

Het voorstel van wet brengt geen wezenlijke wijzigingen teweeg in de verhoudingen van het onderscheiden waterstaatsgezag in situaties waarin waterstaatswerken in gevaar kunnen komen. Wel wordt, meer dan voorheen, benadrukt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op mogelijk calamiteiten van waterstaatkundige aard dient te liggen bij de beheerder van de waterstaatswerken zelve. Elders in deze memorie van toelichting wordt op dit punt nader ingegaan. Hieraan gekoppeld is de keuze dat het ook (primair) de beheerder is die de bevoegdheid heeft om in die calamiteuze situatie handelend op te treden. Zoals elders reeds is aangegeven is een dergelijke benadering in overeenstemming met het

bepaalde in artikel 90 van de Waterschapswet, maar afwijkend van de thans nog in de Waterstaatswet 1900, paragraaf 17, derde en vierde afdeling, geldende systematiek, alwaar nog wordt uitgegaan van bevelen van de hogere waterstaatsgezagen. De schaalvergroting die de laatste jaren met name in de sfeer van de waterschappen heeft plaatsgehad, gepaard gaand met een toename van expertise en daadkracht, rechtvaardigen een dergelijke keuze. Hierbij zij nog opgemerkt dat dit ook geheel in lijn is met de hedendaagse inzichten van crisismanagement, alwaar naar voren komt dat de verantwoordelijkheid voor voorbereiding op rampen en calamiteiten, en de mogelijkheid om in die situatie een bijzondere bevoegdheid te kunnen aanwenden, dient te worden gegeven aan de instantie die het best de plaatselijke omstandigheden en de waterstaatswerken kent, en derhalve het best geëquipeerd is om te kunnen bijsturen c.q. ingrijpen.

Vorenstaande laat voor het overige de reeds bekende toezichts- en sturingsrelaties in de sfeer van de waterstaatsorganisatie onverlet. Ook in de sfeer van gevaar voor de goede staat van waterstaatswerken blijft toezicht en oppertoezicht bestaan. In uitzonderlijke omstandigheden hebben gedeputeerde staten onderscheidenlijk de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om bij het door de beheerder ten onrechte niet of onvoldoende gebruik maken van zijn bevoegdheid bij gevaar, in te grijpen, en zo nodig zelf maatregelen te treffen. Een en ander is geregeld in de artikelen 74 tot en met 76 van het voorstel van wet.

Daarnaast krijgen gedeputeerde staten een centrale rol in de coördinatie van de voorbereiding op gevaarlijke situaties op het terrein van de waterstaatszorg. Dit geldt zowel met betrekking tot het houden van oefeningen als met betrekking tot het opstellen van de calamiteitenplannen. Door middel van artikel 69, zesde lid, worden gedeputeerde staten het scharnierpunt in de afstemming van rampenplannen en calamiteitenplannen: zij beschikken over beide plannen en kunnen zich aldus een goed beeld vormen van de wijze waarop de plannen over en weer op elkaar aansluiten.

Het ligt in de rede om de toetsing van de calamiteitenplannen op te dragen aan gedeputeerde staten. Zij hebben, zoals hiervoor is aangegeven, reeds eenzelfde rol waar het gaat om de toetsing van de gemeentelijke rampenplannen. Juist wanneer een voorziening nodig geacht wordt om de diverse plannen nauwer op elkaar te laten aansluiten, dient dit ook organisatorisch goed ingebed te worden. Gedeputeerde staten zijn hiervoor het beste geëquipeerd: zij hebben inzicht in en overzicht over zowel de diverse rampenplannen, de eventuele rampbestrijdingsplannen alsmede hun eigen provinciale coördinatieplan. Het toekennen van een dergelijke rol aan gedeputeerde staten past overigens ook uitstekend in het door het kabinet geuite voornemen om gedeputeerde staten te belasten met de toetsing van de regionale beheersplannen rampenbestrijding (Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 956, nr. 2, blz. 30).

Bovendien speelt bij de keuze voor gedeputeerde staten een rol dat calamiteiten van waterstaatkundige aard zich tamelijk snel op een bovenlokale schaal kunnen manifesteren en dat gedeputeerde staten, naast een uitgebreide rampenstaf die zaken behartigt in de sfeer van de Wet rampen en zware ongevallen, in veel gevallen eveneens beschikt over een terzake deskundige afdeling waterstaatszaken.

Met betrekking tot het houden van oefeningen en bestuurlijk toezicht kan nog het volgende worden opgemerkt. Gedeputeerde staten kunnen beheerders, op grond van het voorgestelde artikel 68, vierde lid, opdragen oefeningen te houden, indien deze naar hun oordeel in onvoldoende mate worden gehouden. Deze opdracht kan zich dus ook richten tot de Minister van Verkeer en Waterstaat als beheerder van waterstaatswerken. De gedachte dat gedeputeerde staten de Minister van Verkeer en Waterstaat

als beheerder kunnen aanspreken oefeningen te houden, is overigens niet geheel nieuw in het waterstaatsrecht. In verband met het aan de Wet op de waterkering ten grondslag liggende dijkkringprincipe, dat onderkent dat de veiligheid van één of meer dijkkringgebieden mede wordt bepaald door een daarvoor gelegen primaire dijkkring in beheer bij het Rijk (zoals bijvoorbeeld de Afsluitdijk en de Stormvloedkering in de Oosterschelde), kunnen gedeputeerde staten ook thans reeds het Rijk opdragen een oefening te houden dan wel mee te werken aan een oefening die mede betrekking heeft op de bij het Rijk in beheer zijnde primaire waterkering. Deze gedachte ligt thans reeds impliciet opgesloten in artikel 16, tweede lid, van de Wet op de waterkering. Wanneer geconstateerd kan worden dat er toenemende waterstaatkundige samenhang bestaat tussen de onderscheidene waterstaatswerken, ligt het ook voor de hand om de centrale positie van gedeputeerde staten met betrekking tot het houden van oefeningen aangaande alle waterstaatswerken wettelijk te verankeren. Indien een provincie beheerder is van waterstaatswerken, kan Onze Minister overigens een opdracht tot het houden van oefeningen geven.

In de verhouding van het waterstaatsgezag ten opzichte van de overheidslichamen in de algemene kolom van de rampenbestrijding wordt door het wetsvoorstel geen wijziging gebracht. Een nadere uiteenzetting terzake vindt plaats in de navolgende paragraaf.

6. Verhouding wetsvoorstel tot Wet rampen en zware ongevallen

Een regelmatig terugkerende vraag is die naar de verhouding van de bepalingen inzake bijzondere omstandigheden op het terrein van de waterstaatszorg ten opzichte van de Wet rampen en zware ongevallen (Stb. 1985, 88). Of anders geformuleerd: hoe verhoudt de functionele keten zich ten opzichte van de algemene keten indien zich een situatie van gevaar voor waterstaatswerken voordoet? Vooropgesteld zij daarbij dat onderhavig wetsvoorstel in deze relatie geen wijziging aanbrengt, en dat dit ook niet wenselijk ware. Duidelijk dient te zijn dat, indien sprake is van een samenloop van een situatie van gevaar in de zin van dit wetsvoorstel en een ramp of een zwaar ongeval in de zin van artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen, sprake zal kunnen zijn van samenloop in de bevoegdheid tot het optreden van de burgemeester en de beheerder van waterstaatswerken. Ingevolge artikel 11 van de Wet rampen en zware ongevallen draagt de burgemeester ingeval van een ramp (of bij ernstige vrees voor het ontstaan ervan) het opperbevel. Uit dien hoofde behoort het tot zijn taak het coördineren van al die activiteiten die in zo'n situatie tot doel hebben de veiligheid van de bevolking te verzekeren. Tevens schrijft genoemd artikel 11 voor dat degenen die aan de rampbestrijding deelnemen onder het bevel staan van de burgemeester.

Ten tijde van de totstandkoming van de Rampenwet, de voorganger van de Wet rampen en zware ongevallen, is het mogelijke gevaar voor botsing tussen maatregelen, nodig voor de algemene veiligheid, en maatregelen, noodzakelijk uit een oogpunt van beperking van overstroming, onder ogen gezien. Daarbij is toen overwogen dat de burgemeester, als zijnde met de algemene organisatie van de rampbestrijding (evacuatie, medische hulp en de aanvoer van personen en materieel etc.) belast, de verantwoordelijkheid draagt voor het stellen van prioriteiten. Daarom moet hij in staat zijn om – zij het alleen in uiterste noodzaak – het optreden van andere overheden bij de uitoefening van de hem wettelijk toegekende bevoegdheden dwingend te beïnvloeden. Zoals uitdrukkelijk bij de totstandkoming van de Rampenwet is gesteld, volgt uit de in artikel 11 (destijds genummerd artikel 13) omschreven opperbevelsbevoegdheid dat de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan van bijvoorbeeld een waterschap zo nodig aanwijzingen kan geven waarmee dat orgaan reke-

ning heeft te houden. Overigens zal een dergelijke situatie zich niet zelden uitstreken over meerdere gemeenten tegelijk; op zijn beurt is dan de Commissaris van de Koning het tot het geven van aanwijzingen aan de burgemeesters bevoegde bestuursorgaan (Kamerstukken II, 1982/83, 16 978, nr. 5, blz. 8 e.v.).

Daarnaast zij opgemerkt dat het denkbaar is dat sprake zal zijn van een situatie van gevaar in de zin van deze wet, terwijl die situatie (nog) niet is te kwalificeren als een ramp in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen. Alsdan beschikt de beheerder van de waterstaatswerken over de noodzakelijke bevoegdheid, terwijl de bevoegdheden van de instanties in de algemene kolom, en dan in het bijzonder de bevoegdheid van de burgemeester, (nog) niet aan de orde zijn.

Zoals al eerder opgemerkt bewerkstelligt dit wetsvoorstel dat het bevoegd gezag uit de sfeer van de algemene kolom en de functionele kolom meer op de hoogte zullen geraken van elkaars plannen en voornemens omtrent de eventuele uitoefening van bevoegdheden in bijzondere omstandigheden. Dit is ook nodig. Het meergenoemde rapport Extreme regen 1998 concludeert onder meer dat de «werelden van het algemene en het functionele bestuur in belangrijke mate gescheiden circuits zijn». Uit een enquête van 1993, gehouden onder de waterschappen, bleek dat tussen gemeenten en waterschappen nagenoeg geen overleg plaatsvond. Hoewel het rapport ook aangeeft dat de situatie sinds 1993 wel enigszins is verbeterd, is toch nog sprake van een wederzijdse onbekendheid aangaande voorgenomen maatregelen en plannen betreffende calamiteiten c.q. rampen met een waterstaatkundige dimensie. Een illustrerend citaat, afkomstig uit de Evaluatie brandweer Rotterdam van 28 januari 1999: «De waterschappen hebben er geen blijk van gegeven op de hoogte te zijn van de regionale regelingen op het gebied van rampenbestrijding. (...) Dit heeft over en weer geleid tot onbegrip en systeemdenken binnen de eigen kaders».

Onderhavig voorstel van wet kan de afstemming tussen de algemene en de functionele kolom op een aantal punten bevorderen. Daar waar in het voorstel van wet aan de beheerder van waterstaatswerken een aantal verplichtingen wordt opgelegd tot afstemming met (onder andere) de gemeenten, bijvoorbeeld met betrekking tot het toezenden van het (ontwerp)calamiteitenplan en de verplichting om het calamiteitenplan af te stemmen op het provinciale coördinatieplan, rampenplannen en rampbestrijdingsplannen, ligt het ook in de rede om in de Wet rampen en zware ongevallen de vergelijkbare tegenhanger daarvan te regelen. In het bijzonder de voorgestelde artikelen 69, tweede, vijfde en zesde lid, alsmede de wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen, zoals voorgesteld onder artikel VI van dit wetsvoorstel, voorzien hierin. In die zin wordt ook tegemoet gekomen aan één van de problemen die zijn verwoord in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal met betrekking tot de evaluatie van de wateroverlast van september en oktober 1998 (Kamerstukken II, 1998/99, 24 071, nr. 51, blz. 4 e.v.).

Verder zij verwezen zij naar de artikelsgewijze toelichting bij voornoemde bepalingen.

7. Bestuurslasten

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de lasten voor burgers of het bedrijfsleven met zich mede. Wel kan in concrete gevallen sprake zijn van een lichte stijging van lasten voor die beheerders van waterstaatswerken die tot nu toe uit eigen beweging nog geen of onvoldoende aandacht hebben besteed aan het opstellen van een calamiteitenplan en aan het houden van oefeningen. Zoals reeds hiervoor is aangegeven is het

houden van oefeningen niet een geheel nieuwe verplichting; zij geldt krachtens de Wet op de waterkering reeds met betrekking tot de primaire waterkeringen. In paragraaf 1 van deze toelichting is reeds aangegeven dat ten behoeve van de beheerders van waterstaatswerken in brede zin, en dan met name de waterschappen, een oefenmodule beschikbaar is. Daarbij zij nog opgemerkt dat de meeste beheerders ook thans regelmatig oefenen. Voor die beheerders die nog niet beschikken over een calamiteitenplan, zal de ontwikkeling van een dergelijk plan voor hun gebied en waterstaatswerken eenmalige kosten met zich brengen, en in de toekomst mogelijk kosten in verband met de actualisering van die plannen. Ook hierbij zij vermeld dat reeds een aantal jaren modelcalamiteitenplannen voorhanden zijn.

Verder zal sprake zijn van een beperkte stijging van de lasten voor gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zullen immers de diverse calamiteitenplannen van de beheerders moeten gaan toetsen aan artikel 69, eerste tot en met het derde lid, van het wetsvoorstel. Daarnaast zullen zij vierjaarlijks aan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat een opgave moeten doen van de gehouden oefeningen en het voorhanden zijn van calamiteitenplannen.

8. Het gevoerde overleg en advisering

Het voorstel van wet is in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers van met name waterschappen en provincies voorbereid. Een concept voorstel van wettekst en memorie van toelichting is met het verzoek om commentaar gezonden aan de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en alle Commissarissen van Koningin. De ingekomen reacties waren op hoofdlijnen instemmend, met op een enkel onderdeel nadere vragen of suggesties. Een en ander is zoveel als mogelijk verwerkt.

Verder heeft de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving advies uitgebracht. Zij heeft aangegeven zich goed te kunnen vinden in het streven naar harmonisatie en integratie van de waterstaatswetgeving op het gebied van buitengewone omstandigheden. Naar haar mening zijn de bepalingen inzake het waterstaatsnoodrecht op overzichtelijke wijze bijeen gebracht. De door deze commissie naar voren gebrachte kanttekeningen zijn waar mogelijk verwerkt.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit betreft de kern van het wetsvoorstel; de vervanging van de oude paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 door een nieuwe paragraaf inzake de voorbereiding op en het optreden bij gevaar voor waterstaatswerken.

Artikel 67

Eerste lid, onder a

De verplichtingen en de bevoegdheid van een beheerder in verband met buitengewone omstandigheden zijn, overigens in navolging van de systematiek zoals die tot op heden is gehanteerd in de Waterstaatswet 1900 en de Wet op de waterhuishouding, object-georiënteerd beschreven. Ter illustratie hiervan zie men de artikelen 80, 81, 84, 98 van de Waterstaatswet 1900 en de artikelen 34, 35 en 37 van de Wet op de waterhuishouding. Dit betekent dat de bevoegdheid en verplichtingen van de beheerder gekoppeld zijn aan de goede staat van de waterstaatswerken; komen de waterstaatswerken (mogelijk) in gevaar, dan brengt dit een bevoegdheid voor de beheerder met zich mede. De bevoegdheden van de beheerder

van waterstaatswerken kunnen immers niet verder strekken dan ten aanzien van de waterstaatswerken zelve. Zo is het ook niet zo dat bijvoorbeeld een waterschapsbestuur bij een optredende calamiteit op grond van deze wet de bevoegdheid heeft om waterkeringen door te steken, louter vanwege afwegingen van niet waterstaatkundige aard. Een functioneel bestuur zoals het waterschap kan in deze niet de afwegingen maken die voorbehouden zijn aan de organen in de «algemene kolom». Bij de vraag of een waterkering doorgestoken zou moeten worden spelen immers tal van factoren een rol die in hoge mate niet van waterstaatkundige aard zijn. Te denken valt daarbij in het bijzonder aan aspecten als economische consequenties, consequenties voor inwoners van het achterliggend gebied, mogelijkheden tot evacuatie en opvang van mens en dier etc. Dit soort beslissingen dienen te geschieden in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen, en zijn derhalve voorbehouden aan de burgemeester dan wel de commissaris in de provincie. Overigens zal de beheerder bij zulke ingrijpende maatregelen vanzelfsprekend wel een belangrijke adviserende rol spelen. Hij kan immers als geen ander de waterstaatkundige gevolgen van dergelijke beslissingen het beste inschatten.

Er is vanaf gezien een opsomming of een allesomvattende begripsbepaling van waterstaatswerken te geven; zo dit al mogelijk zou zijn, zou toch het gevaar bestaan dat de opsomming dan wel de begripsomschrijving in de toekomst onvolledig zou blijken. In navolging van het bepaalde in artikel 1, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wet van 14 november 1996, Stb. 645) is gekozen voor een begrenzing van het wettelijke regime door een limitatieve opsomming van categorieën van waterstaatswerken. Het betreft een tweetal categorieën waterstaatswerken: oppervlaktewateren en waterkeringen. Dit betekent dat de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel in feite beperkt blijft tot de zorg voor de waterkering en waterhuishouding, dit laatste in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin. De thans in de diverse waterstaatswetten geldende bepalingen inzake bevoegdheden bij gevaar die door onderhavig wetsvoorstel worden vervangen, kennen overigens dezelfde beperking. Evenals in eerdergenoemde Wet beheer rijkswaterstaatswerken dienen tot het begrip waterstaatswerken tevens de kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort, gerekend te worden. In het kader van dit wetsvoorstel kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bemalingsinrichtingen, sluzen, rioolwaterpersleidingen, watertransportleidingen, ontziltingsinstallaties en zuiveringsinstallaties. Onderhavig wetsvoorstel kent dus geen bevoegdheid of verplichtingen toe met betrekking tot de meer «droge waterstaatswerken», zoals bijvoorbeeld wegen of spoorwegen. De waterstaatkundige samenhang van dit soort waterstaatswerken met oppervlaktewateren en waterkeringen is niet van zodanige aard dat dit opneming in onderhavig wetsvoorstel rechtvaardigt. Bovendien zijn ook geen signalen ontvangen dat sprake zou zijn van onvoldoende dan wel onduidelijke bevoegdheden voor de (spoor)wegbeheerder in situaties van gevaar voor de goede staat van die waterstaatswerken. De wegbeheerder ontleent overigens zijn bevoegdheid tot het nemen van verkeersmaatregelen en het treffen van maatregelen aan artikel 34 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (Besluit van 26 juli 1990, Stb. 460), alwaar gesproken wordt van dreigend gevaar of andere dringende omstandigheden van voorbijgaande aard. De bevoegdheden met betrekking tot spoorwegen vinden regeling in de Spoorwegwet. Het wetsvoorstel geeft eveneens geen bevoegdheid met betrekking tot de verontreiniging van de bodem onder oppervlaktewateren. Hiervoor bestaat de aparte, uitgewerkte regeling in artikel 35 van de Wet bodembescherming (Wet van 3 juli 1986, Stb. 374).

Eerste lid, onder b

Een van de kernbepalingen in het voorstel van wet is het begrip gevaar. Dit is gedefinieerd als omstandigheden waaronder de goede staat van één of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te komen. Vanzelfsprekend staat het gevaar voor waterstaatswerken niet op zichzelf; het voorkomen van gevaar voor de waterstaatswerken staat ten dienste van het bewoonbaar houden van Nederland, van het voorkomen van overlast voor mens en dier, have en goed.

Hoewel dus enige afbakening is gegeven aan het begrip gevaar – dit is met name van belang bij de toekenning van de bijzondere bevoegdheid in artikel 72, eerste lid – is een geheel afgebakende definitie niet te geven. Evenals dat het geval was ten aanzien van het begrip «buitengewone omstandigheden» uit de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, dient het begrip van toepassing te zijn op diverse situaties en omstandigheden; de potentiële situaties van gevaar in de zin van dit wetsvoorstel zijn zeer uiteenlopend van aard. In elk geval zal het moeten gaan om feitelijke gebeurtenissen die tot toepassing van de bevoegdheid nopen omdat de normale bevoegdheden in de sfeer van het waterstaatsrecht ontoereikend kunnen zijn. Dit laatste aspect wordt nader uitgewerkt in de toelichting op artikel 72.

Verder moge uit de definitie blijken dat niet zomaar elke (potentiële) voor het waterstaatswerk gevaarlijke situatie onder het begrip gevaar valt te scharen. Uitdrukkelijk is bepaald dat sprake moet zijn van (de dreiging van) onmiddellijk en ernstig in het ongerede raken van een waterstaatswerk. Wanneer en zolang daarvan sprake is, staat in een concrete situatie, bij toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 72, eerste lid, uiteindelijk ter beoordeling aan het waterstaatsgezag.

Uitdrukkelijk is bedoeld ook te voorzien in die situatie dat een bepaald gevaar zich nog niet direct voordoet, maar dat een gereede kans ontstaat dat de goede staat van de waterstaatswerken in het ongerede komt; ook in een situatie van dreiging van aantasting van de goede staat van waterstaatswerken kan sprake zijn van gevaar in de zin van dit wetsvoorstel. Een bijzondere bevoegdheid is dan juist noodzakelijk om erger te voorkomen. De idee achter dit onderscheid is overigens ook in de waterstaatswetgeving niet nieuw; in de thans nog geldende paragraaf 17, derde en vierde afdeling, van de Waterstaatswet 1900, komt dit onderscheid eveneens naar voren.

Eerste lid, onder c

Uit de gehanteerde definitie van waterstaatswerken en de definitie van beheerder komt naar voren dat het wetsvoorstel ook ziet op waterstaatswerken die in beheer zijn bij een gemeente. De situatie doet zich voor dat enkele waterstaatswerken in de zin van het voorstel van wet, bijvoorbeeld boezemwaterkeringen, havens of oppervlaktewateren, in beheer zijn bij een gemeente. Het huidige artikel 67 van de Waterstaatswet 1900, alsook de in artikel 1 van de Wet op de waterkering gehanteerde definitie van beheerder, erkennen deze situatie thans ook. Dit betekent overigens niet dat in onderhavig wetsvoorstel alle bepalingen die zijn gericht tot de beheerder van de waterstaatswerken onverkort ook van toepassing zijn op de gemeente. Verwezen wordt naar artikel 68, tweede lid, en artikel 69, vierde lid, en naar de toelichting op die artikelen.

Tweede lid

Onder oppervlaktewater, gebruikt in artikel 67, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel kan begripsmatig mede de Noordzee begrepen worden. Het ligt echter niet in de rede om ten aanzien van dat waterstaatswerk in dit

wetsvoorstel een regeling te geven. Met betrekking tot de Noordzee zijn immers diverse regels gegeven inzake de voorbereiding op en het optreden bij schadelijke gevolgen van ongevallen. Op grond van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee (Wet van 12 maart 1992, Stb. 211) en het daarop gebaseerde Besluit (Besluit van 11 oktober 2000 ter uitvoering van artikel 11, eerste lid van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, Stb. 449) zijn reeds regels gesteld inzake de organisatie en de coördinatie van de bestrijding van schadelijke gevolgen van ongevallen in brede zin. Op grond van die regelingen is onder meer het Rampenplan voor de Noordzee 2000 tot stand gebracht.

Artikel 68

De achtergrond van het eerste lid is uitvoerig aan de orde gesteld in paragraaf 3 van het algemene gedeelte van de toelichting.

Het tweede lid bepaalt dat op burgemeester en wethouders, indien zij beheerder zijn van waterstaatswerken in de zin van dit wetsvoorstel, niet de plicht rust om oefeningen, als bedoeld in het eerste lid, te houden. Hieraan ligt een tweetal argumenten ten grondslag. Ten eerste zullen burgemeester en wethouders in het algemeen niet snel beheerder zijn van waterstaatswerken van enige omvang, althans niet bezien vanuit het perspectief van de kans op grootschalige calamiteiten ten gevolge van het in het ongerede raken van die waterstaatswerken. De waterstaatkundig meest elementaire waterstaatswerken in de zin van dit wetsvoorstel zullen in het algemeen in beheer zijn bij een waterschap of het Rijk, in een enkel geval bij een provincie. Gezien dit gegeven zou het een onnodige belasting betekenen voor burgemeester en wethouders indien zij verplicht zouden worden om ook met betrekking tot de bij hun in beheer zijnde waterstaatswerken regelmatig te oefenen.

Hierbij komt dat ten aanzien van burgemeester en wethouders ook reeds eenzelfde soort verplichting geldt op grond van artikel 2 van de Wet rampen en zware ongevallen. In dat artikel is onder meer bepaald dat zij oefeningen dienen te bevorderen die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen. En hoewel niet elke waterstaatkundige calamiteit is te kenschetsen als een ramp of zwaar ongeval in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen, is het wel denkbaar en ook aanbevelenswaardig dat oefeningen die worden gehouden door burgemeester en wethouders, mede betrekking zullen hebben op de eventuele waterstaatswerken die hun in beheer zijn. Wel is het, in zeer bijzondere omstandigheden die verband zullen dienen te houden met de bijzondere aard van de bij burgemeester en wethouders in beheer zijnde waterstaatswerken, mogelijk dat gedeputeerde staten besluiten dat burgemeester en wethouders toch oefeningen, als bedoeld in artikel 68, eerste lid, van dit wetsvoorstel, dienen te houden. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien het college beheerder is van een gedeelte van een waterkering of andere waterstaatswerken, zoals bijvoorbeeld een haven, gelegen aan een grote rivier, waaraan, met het in het ongerede raken daarvan, grote risico's zijn verbonden.

Artikel 69

Voor een meer algemene toelichting betreffende de verplichting om een calamiteitenplan op te stellen, zij verwezen naar paragraaf 3 van het algemene gedeelte.

Het eerste lid geeft aan welke onderdelen in elk geval opgenomen moeten zijn in het calamiteitenplan. Onderdeel f dient ervoor zorg te dragen dat niet slechts sprake is van een actueel calamiteitenplan – daarvoor is het zevende lid bedoeld – maar dat uit het calamiteitenplan zelf ook blijkt

hoe de kwaliteit van de calamiteitenorganisatie is gewaarborgd. Steeds meer beheerders van waterschappen gaan over tot het invoeren van een zogenaamde calamiteitenzorgsysteem, waarbij uitdrukkelijk is voorzien in een opleidingsplan voor de medewerkers, belast met calamiteiten-voorkoming- en bestrijding, een oefenplan en een communicatieplan.

De beheerder is vrij om het calamiteitenplan voor te bereiden op een wijze die hem goedgeeft. Wel is voorgeschreven aan welke instanties het ontwerp van het calamiteitenplan in elk geval toegezonden dient te worden; het bestuur van de regionale brandweer, de besturen van de gemeenten waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen alsmede aan overige beheerders, indien sprake mocht zijn van samenhang van waterstaatkundige aard.

Het vierde lid zondert het college van burgemeester en wethouders als beheerder van waterstaatswerken uit van de verplichting om een calamiteitenplan op te stellen, tenzij naar het oordeel van gedeputeerde staten de bijzondere aard van de waterstaatswerken hieraan in de weg staat. Hieraan ligt het gegeven ten grondslag dat een college reeds op grond van artikel 3 en verder van de Wet rampen en zware ongevallen een gemeentelijk rampenplan dient vast te stellen, en dat mogelijk ook een of meerdere rampbestrijdingsplannen zijn vastgesteld. Indien burgemeester en wethouders beheerders zijn van waterstaatswerken, zullen mogelijke (grootschalige) calamiteiten met betrekking tot dat werk reeds zijn beschreven in het kader van het rampenplan, op grond van het bepaalde in artikel 4 van de Wet rampen en zware ongevallen. Bovendien speelt hierbij, evenals dat het geval is bij artikel 68, tweede lid, de gedachte mede een rol dat slechts weinig gemeenten waterstaatswerken die vallen onder de definitie van in artikel 67, onder a, van het onderhavige wetsontwerp, in beheer hebben. Mocht dit in een incidenteel geval wel aan de orde zijn, dan gaat het vaak om waterstaatswerken van ondergeschikte aard, althans voor wat betreft de kans op (grootschalige) problemen ten gevolge van het in gevaar komen van die waterstaatswerken.

Het zevende lid dient de situatie te voorkomen dat door de beheerder ooit een calamiteitenplan is opgesteld en dat deze na verloop van tijd geen actualiteitswaarde meer heeft. Met verloop van tijd kunnen zich immers van belang zijnde veranderingen voordoen op velerlei terreinen die voor de calamiteitenbestrijding van belang zijn.

Artikel 70

Gedeputeerde staten zullen de op grond van artikel 69, zesde lid, ingezonden calamiteitenplannen dienen te toetsen aan de eisen die in de wet aan het calamiteitenplan zijn gesteld. In het bijzonder de afstemming met andere relevante coördinatieplannen, rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en overige calamiteitenplannen zal hierbij een belangrijk aandachtspunt zijn.

Artikel 70 komt grotendeels overeen met de in de artikelen 5 en 6 van de Wet rampen en zware ongevallen gekozen constructie.

Indien gedeputeerde staten zelf beheerders zijn van waterstaatswerken, blijft toezending en toetsing van het calamiteitenplan vanzelfsprekend achterwege: er mag vanuit gegaan worden dat in dat geval genoegzaam is voldaan aan de vereisten voortvloeiend uit artikel 69. Wellicht ten overvloede zij overigens nog opgemerkt dat uit het systeem van dit wetsvoorstel voortvloeit dat ook op de Minister van Verkeer en Waterstaat als beheerder van waterstaatswerken de plicht rust om de door hem opgestelde calamiteitenplannen aan gedeputeerde staten toe te zenden.

Artikel 71

Hoewel de coördinatie en toetsing van de calamiteitenplannen primair een taak is van gedeputeerde staten, is het wenselijk dat de Minister van Verkeer en Waterstaat periodiek geïnformeerd wordt omtrent de aard, inhoud en totstandkoming van de calamiteitenplannen. Ditzelfde geldt met betrekking tot een stand van zaken aangaande de voorgeschreven oefeningen. Gedeputeerde staten zullen op de hoogte geraken van het gehouden zijn van oefeningen vanwege de meldingsplicht terzake, opgenomen in artikel 68, derde lid.

Vanwege de voor de beheerder in artikel 69, zesde lid, opgenomen toezendingsplicht voor calamiteitenplannen zijn gedeputeerde staten reeds uit dien hoofde op de hoogte van de stand van zaken aangaande de calamiteitenplannen.

Gekozen is voor een periode van verslaglegging van vier jaar. In een dergelijke periode kan door de beheerder voldoende ervaring worden opgedaan met de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. De keuze van een verslagperiode is enigszins arbitrair: enerzijds zou het, mede vanwege de alsdan te ondernemen activiteiten en de daarmee gemoeide administratieve lasten, te ver voeren om een frequentie van verslaglegging voor te schrijven die veel hoger ligt dan eens is de vier jaar; anderzijds zouden het leereffect en de mogelijkheden tot bijsturing, bijvoorbeeld door aanpassing van de wet, te gering zijn om een frequentie van verslaglegging voor te schrijven die veel lager ligt dan eens in de vier jaar. De toezending van de eerste verslaglegging dient binnen vier jaar na inwerkingtreding van deze wet te geschieden.

De wijze van rapporteren door de onderscheidene provincies is vormvrij; wel lijkt het aan te bevelen dat in de nabije toekomst bijvoorbeeld vanwege het Interprovinciaal Overleg een model zou worden ontwikkeld waarin een en ander geüniformeerd wordt.

Artikel 72

Voor een uitgebreide toelichting op het eerste lid van dit artikel zij ook verwezen naar paragraaf 4 van het algemene gedeelte van de toelichting.

Het tweede lid is afgeleid van artikel 90, derde lid, van de Waterschapswet. Indien mogelijk dienen de waterstaatswerken in de «oude toestand» hersteld te worden. Dit is om diverse redenen overigens niet altijd goed mogelijk. Ten eerste is de strekking van dit wetsvoorstel zodanig dat het ook ziet op oppervlaktewateren, naast waterkeringen. Hier zal de staat van de waterstaatswerken niet altijd zijn voorgeschreven. Bovendien is ook de situatie denkbaar dat de voorgeschreven staat van zaken mede debet is aan het ontstaan van het gevaar. Alsdan ligt herstel in de oude toestand niet voor de hand; zodanige maatregelen zullen dan getroffen moeten worden dat de kans op herhaling van een bedreiging van de goede staat van de waterstaatswerken wordt voorkomen.

Een aan het huidige artikel 90, tweede lid, van de Waterschapswet gelijke bepaling ontbreekt in het voorstel van wet. Het bepaalde in artikel 90, tweede lid, van de Waterschapswet, gaat terug tot de Bevoegdhedenwet. Bij Wet van den 15den October 1921, tot wijziging en aanvulling van de wet van 10 November 1900, houdende algemene regels omtrent het waterstaatsbestuur, is tevens gewijzigd het artikel 1, sub 1°, van de Bevoegdhedenwet. Het was destijds gewenst om te bepalen dat de maatregelen die een waterschapsbestuur tijdens een bijzondere omstandigheid van dringend of dreigend gevaar mocht treffen, niet in strijd mochten zijn met regels omtrent de afmetingen of de inrichting van een waterkering of, in geval van overstroming, met betrekking tot de waterlozing, waterinlating of bemaling was bepaald. Een dergelijke bepaling is via de

Bevoegdhedenwet waterschappen terecht gekomen in artikel 90, tweede lid, van de Waterschapswet. Aan een soortgelijke bepaling bestaat thans geen behoefte meer. De ratio van de toevoeging van de bepaling aan de Bevoegdhedenwet was daarin gelegen, dat de oude formulering uit de Bevoegdhedenwet ook afwijking toeliet van bepalingen, die juist met het oog op dringend of dreigend gevaar vastgesteld waren. Derhalve moest, zo meende men, op de bevoegdheid tot afwijking van bestaande bepalingen een uitzondering worden gemaakt voor bepalingen omtrent de afmeting of inrichting van een waterkering, daar een waterkering dient om dringend en dreigend gevaar te keren en zulke bepalingen dus juist waren vastgesteld met het oog op zulk gevaar. De voorschriften betreffende waterlozing, waterinlating of bemaling werden, zo was de gedachte, in de regel niet gemaakt met het oog op dringend en dreigend gevaar. Die behoeften dus niet van de bevoegdheid tot afwijking uitgezonderd worden, tenzij zulke voorschriften wel waren gemaakt voor het geval van overstroming. Een aan artikel 90, tweede lid, van de Waterschapswet gelijke bepaling is thans niet opgenomen nu het immers voor zich spreekt dat de beheerder in een situatie van gevaar normaliter geen maatregelen zal treffen die inbreuk maken op regels die in een waterschapsverordening juist zijn gesteld om het gevaar af te wenden. Daarnaast is het in een enkel uitzonderlijk geval echter wel denkbaar dat een beheerder toch dient af te wijken van verordeningen waarin regels zijn gesteld omtrent de afmetingen of de inrichting van een waterkering, juist om (verder) gevaar voor waterstaatswerken te voorkomen of te beperken.

Artikel 73

Het is wenselijk dat gedeputeerde staten kennis hebben van die gevallen waarin een beheerder, zijnde een college van burgemeester en wethouders dan wel een dagelijks bestuur van een waterschap, gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid, gegeven in artikel 72, eerste lid. Voor gedeputeerde staten is dit van belang in verband met hun centrale positie op het terrein van rampen- en calamiteitenbestrijding binnen de provinciegrenzen. Tevens kan deze informatie een belangrijk aangrijpingspunt vormen voor de in artikel 71 opgenomen verslagverplichting, alsmede voor de beoordeling van de door de beheerder op te stellen calamiteitsplannen. Bovendien is kennis bij gedeputeerde staten van het optreden door de beheerder noodzakelijk in verband met het eventueel op grond van artikel 74, eerste lid, benodigde ingrijpen.

Eenzelfde soort argumentatie geldt met betrekking tot de plicht van gedeputeerde staten of Onze commissaris in de provincie om, indien zij als beheerder gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid, bedoeld in artikel 72, eerste lid, dit te melden aan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat.

Artikelen 74 en 75

Zoals eerder is opgemerkt kent het wetsvoorstel een zodanige systematiek dat het primair de beheerder is die verplichtingen krijgt opgelegd en een bevoegdheid krijgt toegekend.

Dit laat onverlet de wenselijkheid dat onder omstandigheden ook het hogere gezag dient te kunnen beschikken over de bevoegdheid tot het geven van een opdracht aan een beheerder, net zoals dat thans reeds geregeld is in enkele bepalingen van de Wet op de waterhuishouding en de Waterstaatswet 1900. Het hogere gezag kan de beheerder een opdracht geven indien deze naar zijn oordeel ten onrechte niet of onvoldoende gebruikt maakt van zijn bevoegdheid bij gevaar. Een dergelijk situatie zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen indien verschillende beheerders «op elkaar gaan zitten wachten» met het treffen van maatregelen.

Verwacht mag worden dat het hogere gezag – hetzij gedeputeerde staten of Onze commissaris in de provincie, hetzij de Minister van Verkeer en Waterstaat – niet snel zal overgaan tot het geven van een opdracht in situaties van gevaar. Het is immers de beheerder zelve die als regel de meeste kennis heeft van de specifieke omstandigheden van de waterstaatswerken. Geeft het hogere gezag wel een opdracht, dan zal dit, tenzij spoedeisende omstandigheden zich daartegen verzetten, schriftelijk dienen te geschieden. Hoewel een dergelijke opdracht is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, zal gezien het bepaalde in artikel 8:4, sub b, van die wet een dergelijk besluit niet vatbaar zijn voor beroep.

Het vijfde lid van artikel 74 is conform het bepaalde in artikel 35, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding en artikel 82 van de Waterstaatswet 1900.

Een aan artikel 75, vierde lid, gelijke bepaling treft men thans reeds aan in artikel 34, tweede lid, van de Wet op de waterhuishouding.

De meldingsplicht van artikel 75, vijfde lid, is ingegeven door de zwaarte van de hier bedoelde bevoegdheid van de minister. Het betreft immers de gebruikmaking van een zeer zware bevoegdheid die – naar mag worden aangenomen – hoogst zelden toegepast zal dienen te worden, en waarover achteraf – gezien het spoedeisend karakter zal voorafgaand aan de gebruikmaking van de bevoegdheid normaliter geen tijd bestaan – met de Tweede Kamer der Staten-Generaal overleg kan plaatsvinden. Eenzelfde soort bepaling, opgenomen in artikel 74, zesde lid, geldt voor het inlichten van provinciale staten door gedeputeerde staten, indien zij gebruik hebben gemaakt van de hun toekomende bevoegdheid ex artikel 74, eerste lid.

Artikel 76

Dit artikel betreft een specifieke taakverwaarlozingsbepaling. Het biedt onder zeer dringende omstandigheden een uitweg in de situatie waarin het hogere waterstaatsgezag blijkt dat een beheerder geen of onjuiste invulling geeft aan een opdracht, gegeven op grond van artikel 74, eerste lid, of 75, eerste lid. Dit hogere gezag is dan bevoegd om zelfstandig tot uitvoering over te gaan. Deze bepaling is te beschouwen als een bijzondere bepaling ten opzichte van artikel 60, tweede lid, van de Waterschapswet, artikel 121, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet. Zien die bepalingen op de situatie dat een bevoegd bestuursorgaan in gebreke blijft bij de uitoefening van reglementaire of medebewindstaken, het onderhavig artikel geeft een specifieke taakverwaarlozingsbepaling verband houdende met het, naar het oordeel van het hogere waterstaatsgezag, niet of niet naar behoren uitvoeren van, in verband met een situatie van gevaar, door dit gezag opgedragen feitelijke werkzaamheden. Het hogere waterstaatsgezag kan derhalve in de plaats (en op kosten) van de beheerder verrichten of doen verrichten wat de beheerder had dienen te doen.

Artikel 77

Dit artikel is ontleend aan de artikelen 96 en 97 van de Waterstaatswet 1900, zij het dat de reikwijdte ervan niet beperkt blijft tot een waterschap; onder omstandigheden kunnen ook andere beheerders hieronder vallen.

Artikel 78

Sprake is van een nadeelcompensatiebepaling, zoals deze nu ook reeds geldt met betrekking tot het gebruik maken van bevoegdheden in buitengewone omstandigheden op grond van artikel 40 van de Wet op de water-

huishouding. Indien de vergoeding van de schade op een andere wijze is verzekerd zal voor de toepassing van deze bepaling geen ruimte bestaan. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wet van 25 mei 1998, Stb. 325) van toepassing is dan wel van toepassing wordt verklaard indien sprake is geweest van een waterstaatkundige calamiteit die tevens als een ramp of een zwaar ongeval in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen is aan te merken. Ook denkbaar is dat men aan artikel 78 niet toekomt indien bijvoorbeeld de schade voortvloeiend uit het handelend optreden van de beheerder gedekt wordt dan wel gedekt had kunnen worden door een verzekeringspolis van de getroffene.

Uitdrukkelijk is overigens niet bedoeld vast te leggen dat de beheerder verantwoordelijk is voor het vergoeden van de schade ten gevolge van de waterstaatkundige calamiteit zelve. Het moet gaan om de handeling van de beheerder die het (gestelde) onevenredige nadeel veroorzaakt. Anders gesteld: deze bepaling beoogt niet de schadevergoeding mogelijk te maken ten gevolge van nadeel dat is geleden door bijvoorbeeld de wateroverlast zelve. Hiervoor is nu juist eerdergenoemde Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen tot stand gebracht. Denkbaar is dat een benadeelde onder omstandigheden meer gebaat is bij vergoeding in natura dan bij een geldelijke voorziening. De beheerder zal alsdan, op grond van het tweede lid, moeten bezien of hieraan invulling gegeven kan worden, rekening houdend met de financiële kosten en andere lasten die mogelijk gepaard gaan met een compensatie in natura. Indien een gelaedeerde zich met een door de beheerder geboden schadevergoeding niet kan verenigen, zal hij bij de bestuursrechter in beroep kunnen komen.

Vervallen oude paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900

Door vervanging van de huidige paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 door onderhavige nieuwe paragraaf, komen de oude artikelen 67 tot en met 103 te vervallen. De oude paragraaf geeft regels aangaande het voorkomen en beperken van overstromingen. De aldaar beschreven bevoegdheden komen, voor zover er nog behoefte aan bestond, terug in onderhavig wetsvoorstel, zij het dat ze in algemenere termen zijn weergegeven. Niettemin is het wenselijk aan te geven hoe de omzetting is vormgegeven. De artikelen 80, 81, 82 en 85 alsook de artikelen 98, 99, 100 en 102 zien op bevelen van het hoger gezag bij dringend of dreigend gevaar van bezwijken of overlopen eener waterkering dan wel tijdens eener overstroming; in onderhavig wetsvoorstel komen dergelijke bevoegdheden pas aan de orde indien een beheerder ten onrechte niet of onjuist gebruik maakt van de hem toegekende bevoegdheid bij gevaar. Aan artikel 84 – Rijkswaterstaat draagt tijdelijk zorg voor de waterkering – bestaat heden ten dage geen behoefte meer. Voor wat betreft de artikelen 96 en 97 zij verwezen naar de toelichting op artikel 77.

Artikel II

Dit artikel strekt tot een beperkte wijziging van de onteigeningswet, verband houdende met het vervallen van de artikelen 91 en 92 van de Waterschapswet. Artikel 91 van de Waterschapswet komt in hoge mate overeen met artikel 65 van de onteigeningswet, zij het dat de Waterschapswet expliciet spreekt over dagelijks bestuur en de onteigeningswet over het bestuur. In artikel 65, eerste lid, wordt daarom buiten twijfel gesteld dat het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd is tot het nemen van een dergelijk besluit. Met betrekking tot artikel 73 van de onteigeningswet in relatie tot artikel 92 van de Waterschapswet speelt eenzelfde overweging, zij het dat niet alleen het dagelijks bestuur maar

ook de voorzitter van een waterschap bevoegd zal dienen te zijn de in artikel 73 bedoelde last te doen uitgaan.

Opgemerkt zij dat er niet voor is gekozen om de twee genoemde bepalingen uit de Waterschapswet op te nemen in onderhavig wetsvoorstel. Ten eerste hangt dit samen met het gegeven dat in de bevoegdheid reeds ook wordt voorzien in de onteigeningswet. Ten tweede is de bevoegdheid ook strikt gekoppeld aan de aanleg, herstel of onderhoud van dijken dan wel aan een situatie van watersnood. Deze situatie kan blijven voortbestaan. Niet goed valt in te zien dat deze vergaande, en geclausuleerde, bevoegdheid verbreed zou moeten worden naar situaties van gevaar welke samenhangen met andere waterstaatswerken dan dijken.

Artikel III

Dit artikel strekt tot vervallenverklaring van enige artikelen uit de Waterschapswet. Artikel 90, behalve het tweede lid, komt terug in het nieuwe artikel 72. De artikelen 91 en 92 zijn hiervoor besproken. Inzake het niet wederom overnemen van een aan artikel 90, tweede lid, van de Waterschapswet, gelijke bepaling, is een beschouwing gewijd in de artikelsgewijze toelichting op artikel 72 van het wetsvoorstel.

Aan een bevoegdheid als gegeven in artikel 93 van de Waterschapswet bestaat heden ten dage geen behoefte meer. Dit artikel, houdende regels met betrekking tot het instellen van een dijkleger en het vorderen van materialen, heeft een historisch verklaarbare achtergrond. Dit wil overigens geenszins betekenen dat heden ten dage geen gebruik meer wordt gemaakt van bijvoorbeeld een dijkleger. Wel valt te constateren dat het vormen van een dergelijk dijkleger veelal geschiedt op vrijwillige basis; reeds van te voren kunnen vrijwilligers zich aanmelden om eventueel bij gevaar met betrekking tot een waterkering de helpende hand te kunnen bieden. Alsdan bestaat geen behoefte meer aan een zo zeer ingrijpende bevoegdheid als het kunnen vorderen van de inzet van persoonlijke diensten. Bovendien is ook steeds meer sprake van professionele dienstverlening in situaties van gevaar voor waterstaatswerken. Niet zelden zal sprake zijn van inschakeling van brandweer, politie, aannemers en zelfs in een enkel geval het leger. Dit geldt eveneens met betrekking tot de bepaling inzake het vorderen van materialen; niet snel zal een ingeland de verplichting opgelegd krijgen om zijn last- en trekdiere, tractoren, grondverzetmachines etc. in te zetten. Dit geschiedt óf op vrijwillige basis, óf, en dat komt veel vaker voor, een beheerder van waterstaatswerken heeft zogenaamde «waakvlamovereenkomsten» afgesloten met een aantal aannemers en andere van belang zijnde bedrijven, zodat hij in geval van optredend gevaar direct kan beschikken over mensen en materialen. In artikel 96 van de Waterschapswet, dat om redenen van wetssystematiek blijft gelden, wordt het criterium «gevallen van dringend of dreigend gevaar» vervangen door een terminologisch enigszins gewijzigd criterium, dat aansluit bij dit wetsvoorstel. De keuze om de bevoegdheden van de voorzitter in Hoofdstuk XII van de Waterschapswet bijeen te houden leidt ertoe dat indien, vanwege de spoedeisendheid van de waterstaatkundige calamiteit, geen tijd bestaat om het dagelijks bestuur van een waterschap bijeen te roepen, de voorzitter over die bevoegdheid beschikt die het dagelijks bestuur bezit op grond van artikel 72, eerste lid, van onderhavig voorstel van wet. Daarnaast is het tweede lid van artikel 96 enigszins gewijzigd. In die gevallen dat de voorzitter in plaats van het dagelijks bestuur van het waterschap de bevoegdheid bij gevaar heeft uitgeoefend, rust op hem de verplichting dit niet slechts onverwijld te melden aan het dagelijks bestuur van het waterschap, maar ook aan gedeputeerde staten. Deze regeling is analoog aan het bepaalde in artikel 73, eerste lid, van het voorstel van wet.

Artikel IV

Dit artikel ziet op een wijziging van de Wet op de waterhuishouding. De artikelen 34 tot en met 38 kunnen, met inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, komen te vervallen. In zowel de bevoegdheden van het hoger gezag – in het bijzonder de artikelen 34 tot en met 36 – als in de bevoegdheid van de beheerder zelve, gegeven in artikel 37, wordt in het onderhavig wetsvoorstel, respectievelijk in de artikelen 74 tot en met 76 en artikel 72, voorzien. Zoals reeds is opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting op artikel 72 zal een thans met regelmaat terugkerende activiteit als het door de beheerder doen uitvaardigen van een tijdelijk beregeningsverbod niet kunnen geschieden op grond van artikel 72, eerste lid, van het wetsvoorstel. Er zal immers geen sprake zijn van het «zo nodig» moeten afwijken van bestaande bepalingen. Gezien het gegeven dat artikel 37 van de Wet op de waterhuishouding thans als grondslag dient om beregeningsverboden te doen uitvaardigen, zal een nieuwe grondslag dienen te bestaan. In het kader van een voorgenomen wijziging van de Wet op de waterhuishouding, waarbij voor de beheerder de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels voor onttrekkingen ten behoeve van onder meer beregeningen wordt opgenomen, zal in deze nieuwe grondslag in de Wet op de waterhuishouding worden voorzien. Zolang die basis niet bestaat in de Wet op de waterhuishouding en die wet dus geen uitputtende regeling terzake beoogt te geven, kunnen waterschappen een dergelijke bevoegdheid aan zich trekken op grond van het bepaalde in artikel 56, eerste lid, van de Waterschapswet.

Artikel V

Dit artikel strekt ertoe om de verplichting tot het houden van oefeningen, voortvloeiend uit artikel 16 van de Wet op de waterkering, in die wet te laten vervallen. Deze verplichting wordt in artikel 68, eerste lid, van het wetsvoorstel, voorgeschreven met betrekking tot alle bij een beheerder in beheer zijnde waterstaatswerken. Terzake zij verder verwezen naar het algemene deel van deze memorie van toelichting. Reeds bij de totstandkoming van de Wet op de waterkering is bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk ware, om de bepalingen uit paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 op te nemen in de Wet op de waterkering. Verwezen zij naar de memorie van toelichting van die wet (Kamerstukken II, 1988–1989, 21 195, nr. 3, blz. 35–37). Ook de Raad van de Waterstaat heeft destijds in zijn advies in het bijzonder hierop de aandacht gevestigd. Een belemmerende factor destijds was echter dat de bedoelde bepalingen uit de Waterstaatswet 1900 een reikwijdte hebben die ook overstromingsgevaar voor binnenwater insloot, terwijl de Wet op de waterkering slechts betrekking heeft op de beveiliging tegen buitenwater door primaire waterkeringen. Destijds was het dus verkieslijker om de bestaande bundeling van regelcomplexen niet los te maken uit de Waterstaatswet 1900. In onderhavig voorstel van wet is wel sprake van bundeling van alle bepalingen inzake buitengewone omstandigheden, nu de reikwijdte van de nu nieuw voorgestelde paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 niet beperkt blijft tot waterkeringen, maar ook andere waterstaatswerken hieronder worden geschaard.

Artikel VI

In het voorgestelde ARTIKEL VI wordt vastgelegd dat het rampenplan ex artikel 4 van de Wet rampen en zware ongevallen afgestemd dient te zijn op calamiteitenplannen, bedoeld in het voorgestelde artikel 69 van de Waterstaatswet 1900. Verder wordt vastgelegd dat de gemeente het rampenplan dient toe te zenden aan de binnen de gemeentegrenzen met

de waterstaatszorg belaste bestuursorganen, een verplichting die nu nog ontbreekt.

Dezelfde verplichtingen gelden ten aanzien van het rampbestrijdingsplan: ook een dergelijk plan dient afgestemd te zijn op calamiteitenplannen en dient eveneens toegezonden te worden aan de binnen de gemeentegrenzen met de waterstaatszorg belaste bestuursorganen.

Tot slot wordt in ARTIKEL VI, onderdeel D, een zodanige wijziging voorgesteld dat verplicht wordt dat provinciale coördinatieplannen ook aan de binnen de provinciegrenzen met de waterstaatszorg belaste bestuursorganen wordt gezonden.

Artikel VII

Artikel 66, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan vervallen, nu de bevoegdheid om – bij gevaar voor waterstaatswerken – af te wijken van wetten in formele zin reeds is gegeven in artikel 72, eerste lid, van het wetsvoorstel. De wijziging van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening houdt daarmee verband.

Artikel VIII

Artikel 116, eerste lid, van de Woningwet kan vervallen, nu de bevoegdheid om – bij gevaar voor waterstaatswerken – af te wijken van wetten in formele zin reeds is gegeven in artikel 72, eerste lid, van het wetsvoorstel.

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