

ADVIES DELTAWET

1. Inleiding

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft de Adviescommissie Water om advies gevraagd over de Deltawet. Daartoe ontving de AcW het concept voorstel van Wet en de bijbehorende Memorie van Toelichting, versie 25 augustus 2009.

De AcW heeft haar bevindingen naar aanleiding van de verstrekte documenten in een gesprek op 23 september 2009 aan de staatssecretaris overgebracht. Het voorliggende advies is grotendeels een weergave van dat mondelinge advies en is op een aantal punten aangevuld op basis van actuele ontwikkelingen en nader inzicht.

De AcW heeft reeds eerder geadviseerd over het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het uitgebrachte advies van de Deltacommissie 2008 (AcW-2008/333 d.d. 24 oktober 2008), alsmede over het ontwerp Nationaal waterplan (AcW-2009/256 d.d. 18 juni 2009).

2. Beschouwingen Commissie

2.1 Deltawet

De Commissie constateert dat dit Voorstel van Wet een korte, bondige wet betreft, die beperkt is tot het noodzakelijke. De wet bevat aanvullingen op de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds. De Waterwet wordt uitgebreid met artikelen om de realisatie van maatregelen ter bescherming tegen overstroming en met het oog op de zorg voor de zoetwatervoorziening op de korte en lange termijn te kunnen accommoderen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening). De Commissie kan zich hier goed in vinden. Tevens constateert de Commissie dat de wet robuust is. De wet houdt rekening met de inhoudelijke dynamiek van de toekomstige opgaven en wijzigende exogene omstandigheden en kan zodoende een tijd mee.

Met instemming constateert de Commissie dat in het voorliggende concept van de Deltawet en met name in de Memorie van Toelichting veel aanbevelingen uit eerdere AcW adviezen zijn overgenomen (Advies over waterveiligheid (2006), Advies over het Kabinetsstandpunt over het advies van de Deltacommissie (2008), Advies over het ontwerp Nationaal Waterplan (2009)).

2.2 Deltaprogramma

De Commissie is verheugd met de toegenomen aandacht voor waterveiligheid en de zoetwatervoorziening en ziet uit naar de daadwerkelijke vormgeving van het Deltaprogramma. De AcW onderschrijft de mening van de Deltacommissie (2008) dat de opgaven urgent zijn, maar de lange termijn betreffen. Dat betekent dat een grote mate van uithoudingsvermogen nodig is om noodzakelijke maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen en het onderwerp waterveiligheid en zoetwatervoorziening voor lange tijd op de agenda te houden.

De Commissie is van mening dat het een zeer goede zaak is dat in het komende Nationaal Waterplan een lange termijn visie op de waterveiligheid wordt opgenomen. In het volgende NWP (2015) kan deze visie naar de mening van de Commissie nog verder worden versterkt ten opzichte van het huidige ontwerp (2009). Dan zijn de korte termijn maatregelen (Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, Zwakke Schakels) immers afgerond, zijn belangrijke nieuwe inzichten verkregen bij de derde toetsing van de primaire waterkeringen, VNK-2 en Waterveiligheid 21^e eeuw en zijn de eerste onderzoeksresultaten bekend van het Deltaprogramma.

De relatie tussen het Nationaal Waterplan en het Deltaprogramma is in de Memorie van Toelichting bij de wet duidelijk uitgewerkt. De Commissie beveelt daarnaast ook aan om toe te lichten hoe het Deltaprogramma zich verhoudt tot de Stroomgebiedbeheerplannen, waar in 2015 maatregelen ter implementatie van de EU Richtlijn Overstromingsrisico's deel van zullen uitmaken. Tevens adviseert de Commissie aandacht te besteden aan de relatie met de beleidsplannen van provincies en de beheerplannen van de waterschappen voor de niet-rijkswateren.

Maatregelen ten behoeve van de ecologische kwaliteit vallen onder het Deltaprogramma voor zover die samenhangen met maatregelen voor waterveiligheid en/of waterschaarste. De Commissie gaat er vanuit dat maatregelen sec voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water niet onder het Deltaprogramma vallen (en dus ook niet worden bekostigd uit het Deltafonds).

De Commissie mist in de Deltawet en de Memorie van Toelichting aandacht voor terugblik en evaluatie van het Deltaprogramma. De Commissie is van mening dat de Deltacommissaris jaarlijks moet rapporteren over de voortgang in de uitvoering van het Deltaprogramma. Daarnaast zou er elke 6 jaar een meer diepgaande evaluatie van het resultaten van het Deltaprogramma moeten plaatsvinden door een onafhankelijke partij. De resultaten van die evaluatie dienen als input voor een volgend NWP.

Het Deltaprogramma wordt volgens de Memorie van Toelichting vooral gebiedsgericht ingestoken. Er wordt daarvoor verwezen naar de gebiedsgerichte programma's van het MIRT. De AcW pleit ervoor dat water een gelijkwaardig onderwerp wordt in deze afweging ten opzichte van bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingsprojecten of mobiliteit. In de Memorie van Toelichting wordt de mogelijkheid geboden het MIRT-spelregelkader zonedig aan te passen. De Commissie adviseert dit voortvarend op te pakken.

2.3 Deltacommissaris

Conform het voorstel van de Deltacommissie wordt in de Deltawet de Deltaregisseur geïntroduceerd. De AcW staat achter de instelling van deze persoon om de bestuurlijke doorzettingsmacht te vergroten. Inmiddels heeft de Deltaregisseur de status van Regeringscommissaris gekregen en de titel Deltacommissaris, en is het Kabinet tot een benoeming gekomen. De Commissie vertrouwt op een voortvarende start van de Deltacommissaris.

De Commissie constateert dat ten opzichte van het advies van de Deltacommissie en de kabinetsreactie daarop de positie en signatuur van de Deltacommissaris in de thans voorliggende tekst is verzwakt. In het Voorstel van Wet krijgt de Deltacommissaris wel taken, maar niet de bevoegdheden om die naar behoren uit te kunnen voeren.

De Deltacommissie 2008 stond een Deltaregisseur voor die onder regie van de Minister-President knopen zou kunnen doorhakken, schotten tussen ministeries en tussen de nationale en regionale overheden zou kunnen slechten en vaart zou zetten en houden in het waterveiligheid- en zoetwaterdossier. De AcW omarmt een dergelijke aanpak nog steeds omdat er bij de opstelling en uitvoering van het Deltaprogramma vooral behoefte is aan doorzettingsmacht en regie.

De Commissie heeft begrepen dat het Kabinet naar aanleiding van de advisering door de verschillende commissies, waaronder het mondelinge advies van de AcW, heeft besloten dat er een mandaatregeling komt op basis waarvan de Deltacommissaris bevoegdheden van de Minister kan uitoefenen. Bovendien krijgt de Deltacommissaris de status van Regeringscommissaris. De Commissie krijgt daarmee de indruk dat de bevoegdheden van de Deltacommissaris zijn versterkt ten opzichte van het concept Wetsvoorstel van augustus 2009. De Commissie waardeert dat en adviseert bij de uitwerking van de mandaatregeling de Deltacommissaris daadwerkelijk doorzettingsmacht te geven. De Commissie adviseert het mandaat van de Deltacommissaris niet te beperken tot bevoegdheden van de Minister van V&W, maar uit te breiden met bevoegdheden van alle bewindspersonen die deel uitmaken van de ministeriële stuurgroep. Dat is van belang waar het gaat om integrale projecten die ook integraal bekostigd zullen worden. De Commissie kijkt uit naar de verdere uitwerking van de Wet en het mandaatbesluit op dit punt.

De Commissie adviseert in de Deltawet en het aanstellingsbesluit een helder onderscheid aan te brengen tussen de taken en verantwoordelijkheden van de bewindspersoon van Verkeer en Waterstaat en die van de Deltacommissaris waar het gaat om de waterveiligheid en integraal waterbeleid (incl. zoetwatervoorziening). Omdat de Deltacommissaris juist wordt aangesteld voor het sturen op tijdige en integrale uitvoering van deze projecten is die duidelijkheid niet alleen van belang voor beide genoemde partijen. Juist voor andere overheden en derden is het van groot belang te weten bij wie ze met bepaalde vragen terecht kunnen.

In de Deltawet en onderliggende regelingen moet het Kabinet duidelijk aangeven hoe de Deltacommissaris wordt gepositioneerd in het totaal van bestuursorganen. Naast zijn rol ten opzichte van het Kabinet en de Tweede Kamer, moet daarbij met name ingegaan worden op zijn positie ten opzichte van overheden en belanghebbende organisaties in de regio.

De Commissie adviseert te overwegen de adviezen en het jaarverslag van de Deltacommissaris aan het kabinet openbaar te laten zijn. Een dergelijke werkwijze zou een krachtige externe werking kunnen hebben.

De eerste Deltacommissaris is voor een periode van zeven jaar benoemd. De AcW ziet in de periode tot 2020 een accentverschuiving in de taken van de Deltacommissaris. In de periode 2009-2015 wordt het Deltaprogramma opgestart en een aanvang gemaakt met de benodigde onderzoeken. Vanaf 2015 moet de Deltacommissaris echt knopen kunnen (laten) doorhakken. Alle lopende programma's van hoogwaterbescherming zijn dan afgerond en de uitvoering van het nieuwe Deltaprogramma moet worden opgestart. De planvorming van de eerste tranche (meest urgente) projecten is gereed en de overstap moet worden gemaakt naar regionale uitvoering; dikwijls met nieuwe spelers met andere bevoegdheden. Andere accenten moeten worden gelegd, mede gericht op bestemmingsplanwijzigingen, grondverwerving, onteigening. Noodzakelijk werk voordat een paar jaar later de schop echt in de grond kan. Op dat moment zal de Deltacommissaris met name de partner moeten zijn van de regionale overheden.

Tegelijkertijd zal hij moeten bevorderen dat een tweede tranche van planvormingsprojecten in gang wordt gezet.

2.4 Deltafonds

De Commissie heeft in eerdere adviezen steeds gepleit voor een langere termijn vastlegging van middelen voor maatregelen voor de waterveiligheid, om te voorkomen dat deze steeds opnieuw moeten concurreren met ander overheidsbeleid. De Commissie is daarom verheugd dat er een Deltafonds komt waarin geld wordt gereserveerd voor de uitvoering van het Deltaprogramma. Wel heeft de AcW zorgen over de voeding van het Deltafonds.

De Deltacommissie heeft in haar advies aangegeven dat voor de uitvoering van het Deltaprogramma tot 2050 een bedrag van 1,2 à 1,6 miljard euro per jaar nodig is. Dat bedrag is extra ten opzichte van de budgetten die nu zijn vastgelegd in begrotingen voor het op orde brengen van de waterkeringen om deze aan de nu geldende normen voor waterveiligheid te laten voldoen. Jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud zijn daarin niet opgenomen.

In het aanvullend beleidsakkoord is aangegeven dat het Deltafonds met tenminste 1 miljard euro per jaar vanaf 2020 wordt gevoed, teneinde een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma mogelijk te maken. Daarin wordt niet gesproken van een extra bedrag ten opzichte van huidige budgetten. De Commissie krijgt daarmee de indruk dat het bedrag van 1 miljard per jaar voor een substantieel deel een voortzetting is van de huidige budgetten voor waterveiligheid van het ministerie van V&W.

In het concept voorstel van wet wordt aangegeven dat ten laste van het Deltafonds niet alleen uitgaven voor aanleg en verbetering van werken komen, maar ook voor beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken van het Rijk en voor het inwinnen, bewerken en verspreiden van gegevens. Het is de Commissie niet duidelijk geworden hoe in het Deltafonds de budgetten voor deze taken, die niet tot het Deltaprogramma zijn te rekenen, zijn gewaarborgd. Wanneer de voeding van het Deltafonds tot 1 miljard per jaar beperkt zou blijven en beheer en onderhoud ook daaruit bekostigd moeten worden, is er dus van extra budget voor het uitvoeren van het Deltaprogramma maar zeer beperkt sprake.

De Commissie acht het van groot belang dat er vanaf 2020 voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om voortvarend uitvoering te kunnen geven aan het Deltaprogramma. Daarom dringt de Commissie erop aan dat het Kabinet snel duidelijkheid biedt over de beschikbare budgetten.

Tót 2020 wordt het Deltafonds gevoed met de huidige budgetten voor waterveiligheid. De Commissie vraagt aandacht voor de financiering van benodigde extra maatregelen tot 2020. De Commissie acht het van belang dat nieuwe maatregelen, die voortvloeien uit de derde toetsing van de primaire waterkeringen (in 2011), ook uitgevoerd kunnen worden om nieuwe achterstanden in het onderhoud van de keringen te voorkomen. Daarnaast is het van belang om in 2020 goede plannen gereed te hebben zodat dan voortvarend van start gegaan kan worden met de uitvoering van het Deltaprogramma. Voor de benodigde verkenningen, zoals die worden aangekondigd in het Nationaal Waterplan, moet tijdig geld worden gereserveerd.

De AcW is van mening dat het een goed idee is om een experimenteerartikel in de wet op te nemen met betrekking tot integrale bekostiging van maatregelen op het gebied van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en daarmee samenhangende maatregelen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit. De Commissie staat achter de

voorwaarde dat daarvoor eerst additionele voeding voor het Deltafonds vanuit andere sectoren noodzakelijk is. De Commissie benadrukt in dit verband het grote belang van evaluatie van dit experimenteerartikel, waarbij moet worden gezien hoe afwegingen tot stand komen binnen deze integrale projecten en hoe de positie van waterveiligheid zich verhoudt ten opzichte van andere belangen.

Tenslotte constateert de Commissie dat de wet het mogelijk maakt dat maatregelen buiten Nederland, maar wel binnen Europa, worden bekostigd uit het Deltafonds. De Commissie gaat ervan uit dat dit geoperationaliseerd wordt als betreffende maatregelen binnen de Europese stroomgebieden. De Commissie staat daar achter, mits gezamenlijke inspanningen worden gedaan om een grensoverschrijdend lange termijn streefbeeld voor de waterveiligheid op te stellen. Dat kan in het kader van de uitvoering van de EU Richtlijn Overstromingsrisico's.