

Aan De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw J.C. Huizinga-Heringa
Postbus 20901
2500 EX S-GRAVENHAGE

Datum 11 september 2009
Onderwerp Concept wetsvoorstel Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening
(versie van 15 juli 2009)
Ons kenmerk CAW-2009/133
Uw kenmerk VENW/DGW-2009/1000
Contactpersoon Pieter Jong
Doorkiesnummer 070 – 351 9631
Bijlage(n) –

Geachte mevrouw Huizinga,

Bij brief van 13 augustus jl. (kenmerk: VENW/DGW-2009/1000) heeft u de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om advies gevraagd over een concept van een wetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Waterwet en de Wet infrastructuurfonds in verband met de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor de zoetwatervoorziening in relatie tot verwachte klimaatveranderingen (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening).

Het door u toegestuurde conceptwetsvoorstel voor een Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening (hierna: Deltawet) roept bij de Commissie een aantal vragen en opmerkingen op. Vooraf merkt de Commissie op dat zij waardering heeft voor de keuze om in de Deltawet aan te sluiten bij de bestaande wet- en regelgeving, met name de Waterwet. De Waterwet biedt immers vanaf 22 december 2009 (de beoogde datum van inwerkingtreding) het nieuwe wettelijke kader voor integraal watersysteembeheer. In het licht van de Waterwet kan een Deltawet – die naast een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds een beperkt aantal bepalingen ter aanvulling op de Waterwet bevat – beknopt zijn.

In het onderstaande komen eerst de essentialia van de Deltawet aan de orde, te weten: de Deltaregisseur, het Deltaprogramma en het Deltafonds. Daarna gaat de Commissie in op enkele onderwerpen die (nog) niet in het onderhavige concept van de Deltawet uitgewerkt worden.

Onderwerpen die in de Deltawet uitgewerkt worden

1. Deltaregisseur

In het advies van de Commissie Veerman én in de kabinetsreactie op dat advies werd nog gesproken over ‘taken en bevoegdheden’ van de Deltaregisseur die in de Deltawet zouden worden vastgelegd. De Commissie constateert dat in het onderhavige wetsvoorstel volstaan wordt met een zeer algemene wettelijke taakomschrijving. Ingevolge artikel 3.6b krijgt de Deltaregisseur de volgende wettelijke taak: hij “bevordert de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma”. Naast deze algemene wettelijke taakomschrijving voorziet de Deltawet niet in specifieke taken of bevoegdheden van de Deltaregisseur. De toelichting stelt wel dat de Deltaregisseur tot taak heeft “de voorvarende uitvoering” van het Deltaprogramma te bevorderen (zie pagina 4 en 13), maar geeft daar geen nadere invulling aan. Wel wordt aangekondigd (zie pagina 14, onderaan) dat de taken van de Deltaregisseur in het aanstellingsbesluit zullen worden vastgelegd. Verderop in de toelichting valt te lezen (pagina 15):

“De deltaregisseur kan, vanuit zijn signalerende en coördinerende rol, de betreffende bewindspersonen desgewenst voorstellen hun bevoegdheden in te zetten als de voortgang van het deltaprogramma dreigt te stagneren. In die zin kan de deltaregisseur – ook zonder eigen bevoegdheden – een stevige en krachtige rol spelen bij de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma”.

De Commissie heeft zich gebogen over de vraag of het nodig is om voor de Deltaregisseur nieuwe wettelijke bevoegdheden te creëren. Het geheel van wetgeving overziend dat vanaf 2010 beschikbaar is voor de uitvoering van het Deltaprogramma (denk met name aan de Waterwet, de Wro en de Wabo), meent de Commissie dat de bestaande wetgeving voldoende bevoegdheden en instrumenten biedt om de doelstellingen van het Deltaprogramma te realiseren.

Niettemin is de Commissie van mening dat een Deltaregisseur zónder bevoegdheden zeer waarschijnlijk géén “stevige en krachtige rol” kan spelen. De uitvoering van het Deltaprogramma kan vlot gaan zolang en voor zover alle betrokken partijen bereid zijn om dat programma volgens afspraak en volgens planning voortvarend uit te voeren. Mede omdat er zoveel partijen (onder meer: verschillende departementen en meerdere decentrale overheden) bij betrokken zijn – en gezien de bestuurlijke behoefte om een verbinding te leggen met aanpalende beleidsdoelen en -programma’s –, is de kans reëel dat er hier en daar stagnatie optreedt. De vraag rijst wat de Deltaregisseur in een dergelijke omstandigheid kan doen. Wanneer een Deltaregisseur louter en alleen een algemene bevoegdheid heeft “om te bevorderen en te coördineren” zou het in de praktijk wel eens heel lang kunnen duren alvorens een Deltaproject daadwerkelijk tot uitvoering komt.

De Commissie is van oordeel dat de Deltaregisseur alleen optimaal kan functioneren wanneer hij beschikt over bevoegdheden die via mandaat afgeleid zijn van bestaande bevoegdheden die door de wetgever aan Ministers zijn toegekend. In een

‘mandaatbesluit Deltaregisseur’ kunnen voorwaarden worden geformuleerd waaronder de Deltaregisseur zijn mandaat kan uitoefenen. Bij de voorbereiding van dit mandaatbesluit dient ook aandacht te zijn voor de verhouding tussen de Deltaregisseur en zijn ambtelijke omgeving.

De Deltaregisseur is secretaris van de Ministeriële Stuurgroep Deltacommissie en blijft als zodanig dus volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid functioneren. De Deltaregisseur regisseert de totstandkoming en de uitvoering van het Deltaprogramma, maar wel onder verantwoordelijkheid van de regering. Vanuit dat perspectief bezien is het ook denkbaar om de hier bedoelde functionaris aan te duiden als ‘Regeringscommissaris voor het Deltaprogramma’. Een regeringscommissaris heeft in het algemeen een ruim mandaat en mag onder eindverantwoordelijkheid van de betrokken ministers in het parlement het woord voeren. Ook uit een oogpunt van democratische controleerbaarheid van het Deltaprogramma is dat van belang.

2. Deltaprogramma

Het Deltaprogramma bevat ingevolge artikel 4.9, tweede lid, “maatregelen en voorzieningen van nationaal belang ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste.” De citeertitel van de voorgestelde wet is: ‘Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening’.

Het is de Commissie niet duidelijk of en in hoeverre het voorkomen en waar nodig beperken van wateroverlast ook onder het bereik van de Deltawet valt. In enkele bepalingen met betrekking tot het Deltafonds wordt wateroverlast genoemd (artikel 7.16b, tweede lid, sub a; artikel 7.16e, eerste lid, sub a). In het voorgestelde onderdeel (d) van het derde lid van artikel 4.1 Waterwet wordt wateroverlast ook genoemd. In artikel 4.9 – de bepaling die de inhoud van het Deltaprogramma regelt – komt wateroverlast niet voor. Blijkens een voetnoot in het rapport van de Commissie Veerman schaarst die commissie onder waterveiligheid ook wateroverlast en het veiligstellen van voldoende zoet water (zie voetnoot 68). Naar het oordeel van de Commissie dient de Deltawet zich primair te richten op de waterveiligheid in de zin van het voorkomen van overstromingen door het falen van primaire waterkeringen (zie ook de definitie van ‘primaire waterkering’ in artikel 1.1 van de Waterwet). Het voorkomen en zoveel mogelijk beperken van wateroverlast is veel meer een verantwoordelijkheid van decentrale overheden en past derhalve minder goed in het Deltaprogramma, waarvoor het rijk primair financiële verantwoordelijkheid draagt omdat sprake is van een nationaal belang. Bij de maatregelen gericht op het voorkomen en beperken van wateroverlast is overwegend sprake van regionale en lokale belangen van de decentrale overheden. Overigens is in dit verband ook van belang om wat voor type wateroverlast het gaat. Bij wateroverlast die wordt veroorzaakt door een tekortschietend watersysteem is er wel een relatie met waterveiligheid in brede zin; bij andere vormen van wateroverlast lijkt in het algemeen echter sprake te zijn van een lokale problematiek. Mocht het wel de bedoeling zijn om (bepaalde vormen van) wateroverlast mee te nemen in het Deltaprogramma, dan dient dat naar het oordeel van de Commissie expliciet vermeld

te worden in artikel 4.9 van de Deltawet en ook in de memorie van toelichting verduidelijkt te worden.

De Commissie heeft op zich waardering voor het streven om de maatregelen uit het Deltaprogramma waar mogelijk integraal uit te werken. Dat wil zeggen dat actief wordt gezocht naar samenhang met doelen op andere beleidsterreinen, zoals natuur en ruimtelijke ordening (zie pagina 3 van de toelichting). De Commissie wijst er wel op dat dit streven naar integratie enige spanning oproept met het belang van een voortvarende uitvoering van de urgente opgave waar ons land voor staat. Zoals op pagina 5 wordt aangegeven, wordt namelijk niet alleen gestreefd naar een integrale aanpak, maar ook naar een doelmatige en daadkrachtige aanpak van “de grote wateropgaven voor Nederland in de komende decennia”. De Commissie bepleit in dit verband een onderscheid tussen het Deltaprogramma – waarbij het in de visie van de Commissie primair gaat om het voldoen aan de huidige en geactualiseerde waterveiligheidsnormen binnen vastgestelde termijnen – én een breder ‘waterprogramma’ waarbij de waterveiligheid niet primair in het geding is en het mede daarom ook minder erg is wanneer enige temporisatie plaatsvindt. De Commissie meent dat de waterveiligheid in dit verband een prioritair belang moet zijn. De Commissie adviseert om onderscheid te maken tussen gebieden waar op korte(re) termijn maatregelen genomen moeten worden om aan de waterveiligheidsnormen te voldoen én gebieden waar de urgentie van dergelijke maatregelen minder groot is. In laatstgenoemde gebieden is vanzelfsprekend meer gelegenheid om te zoeken naar synergie met doelen op andere beleidsterreinen. De Commissie sluit zich in dit verband aan bij het onderscheid dat op pagina 12 van de memorie van toelichting wordt gemaakt: indien primaire waterkeringen niet voldoen aan de wettelijke norm, is aanpassing noodzakelijk en wettelijk verplicht (wel is er keuzevrijheid in de vorm van de uitvoering en de planning); bij de maatregelen ten behoeve van de zoetwatervoorziening is er meer beleidsvrijheid; hetzelfde geldt bij de bijkomende maatregelen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit.

3. Deltafonds

De artikelen 7.16b tot en met 7.16e bevatten een regeling van het Deltafonds. Op pagina 10 van de toelichting staat dat dit voorstel van wet voorziet in de instelling van een Deltafonds vanaf de inwerkingtreding van de wet. Verwezen wordt naar een afspraak die is gemaakt in het aanvullend beleidsakkoord van de regering. Die afspraak luidt als volgt: “Er wordt een solide Deltafonds ingesteld dat een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma mogelijk maakt te voorzien van een vaste, stabiele en substantiële voeding, met tenminste vanaf 2020 1 miljard euro jaarlijks uit het reëel constant door te trekken Infrafonds.” In de toelichting bij de Deltawet (pagina 10) wordt aangegeven dat sprake zal zijn van een “geleidelijke start” van het Deltafonds. Het Deltafonds begint met een overheveling uit het Infrastructuurfonds van de reeds tot 2020 voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening gereserveerde budgetten. Het voorgaande roept bij de Commissie de vraag op of de periode van zeven jaar die blijkbaar nodig is voor een geleidelijke start van het Deltafonds geen afbreuk doet aan de noodzaak van een voortvarende uitvoering van het Deltaprogramma. De financiering van het

Deltaprogramma is immers van wezenlijk belang voor de realisatie van dat programma. Dit raakt de uitvoerbaarheid van de Deltawet. Zonder een vaste, stabiele en substantiële voeding van het Deltafonds – ook uit andere bronnen dan de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie artikel 7.16d, eerste lid, onder b, c en d) – dreigt het Deltaprogramma een symbolische nieuwe naam te worden voor datgene wat we toch al doen (waar we de budgetten reeds voor gereserveerd hebben).

Onderwerpen die (nog) niet in de Deltawet uitgewerkt worden

1. Veiligheidsnormering

De Commissie mist in de toelichting bij het wetsvoorstel Deltawet aandacht voor de veiligheidsnormering. Zowel met het oog op de bestaande waterveiligheidsnormen als met het oog op in de toekomst vast te stellen waterveiligheidsnormen is deze aandacht vereist.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies van de Commissie Veerman een nieuwe normeringssystematiek voor de waterveiligheid aangekondigd (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 710, nr. 1, pagina 5). Blijkens het ontwerp van het Nationaal Waterplan (NWP) zal pas na afronding van de vierde toetscyclus in 2017 een definitief besluit genomen worden over het nieuwe normstelsel. Pas in 2017 zullen de nieuwe normen per AmvB worden vastgelegd in de Waterwet (zie pagina 75 van het ontwerp-NWP).

Uit een oogpunt van waterveiligheid zullen er prioriteiten gesteld moeten worden. De Commissie meent dat de eerste prioriteit zou moeten zijn om die waterkeringen aan te pakken waarvan we nu al weten dat ze niet voldoen aan de bestaande waterveiligheidsnormen (en dus helemaal niet voldoen aan de door de Commissie Veerman voorgestelde factor 10 normering). Dit vraagt om een fasering van het Deltaprogramma. Deze fasering roept echter direct het probleem op dat vanwege onbekendheid met toekomstige waterveiligheidsnormen op bepaalde locaties wellicht ‘te weinig’ wordt gedaan. Daar komt nog bij dat het bestuurlijk en maatschappelijk ongewenst en financieel ondoelmatig is om op één locatie twee keer in korte tijd een ingreep te ondernemen die moet bijdragen aan een betere veiligheid. Zowel in het beleid als in rechte is het geaccepteerd dat het bevoegd gezag in dit verband streeft naar doelmatigheid. Die doelmatigheid wordt mede bepaald door de beschikbare financiële middelen. Niettemin blijkt het in de beleidspraktijk allesbehalve vanzelfsprekend te zijn – en dus ook aanvechtbaar – dat het bevoegd gezag (bijvoorbeeld in het kader van een dijkversterkingsplan) uitgaat van hogere toekomstige veiligheidsnormen die verder gaan dan de geldende wettelijke normen.

In het licht van het voorgaande verdient het naar de mening van Commissie aanbeveling om de discussie over de waterveiligheidsnormering te versnellen. Het eerste Deltaprogramma zal in ieder geval duidelijkheid moeten bieden over hoe om te gaan met het spanningsveld tussen de geldende en de toekomstige

waterveiligheidsnormen. Daarnaast verdient het aanbeveling om bij of krachtens de Waterwet te regelen dat de waterbeheerder rekening kan houden met toekomstige ontwikkelingen.

2. Decentrale overheden

Naar het oordeel van de Commissie wordt in de toelichting bij het onderhavige concept van de Deltawet te weinig aandacht besteed aan de positie van de decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen). Dat wekt ten onrechte de indruk dat (overwegend) sprake is van een rijksaangelegenheid, terwijl zowel bij het Deltaprogramma, als bij het Deltafonds én bij het functioneren van de Deltaregisseur actieve betrokkenheid van de decentrale overheden onontbeerlijk is. De decentrale waterbeheerders bijvoorbeeld zullen naar de mening van de Commissie een prominente rol moeten spelen bij de uitvoering van het Deltaprogramma. Daarnaast kan het zo zijn – zoals overigens ook in de toelichting wordt (pagina 23) opgemerkt – dat een medeoverheid een bijdrage levert aan de realisatie van bepaalde in het Deltaprogramma opgenomen maatregelen en voorzieningen. De decentrale overheden dienen ook betrokken te worden bij het werk van de Deltaregisseur. Hij dient onder meer de verschillende partijen van “rijk en regio” (pagina 13) tot elkaar te brengen. Via contacten met “overheden” (pagina 14) bevordert de Deltaregisseur het draagvlak voor het Deltaprogramma. Tenslotte zal het Deltafonds gedeeltelijk gevoed worden met bijdragen van derden (artikel 7.16d, lid 1, onder c); daar vallen ook bijdragen van “medeoverheden” onder (zie pagina 23 van de toelichting).

De Commissie adviseert om de mogelijke bijdrage(n) die provincies, gemeenten en waterschappen op verschillende manieren kunnen geven aan het Deltaprogramma, het Deltafonds én ter ondersteuning van het werk van de Deltaregisseur expliciet in de memorie van toelichting te benoemen.

3. Onderwerpen die nadere overdenking behoeven

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Veerman worden in de memorie van toelichting (pagina 4) ook nog de volgende onderwerpen genoemd die mogelijk geregeld zouden kunnen worden in de Deltawet: strategische grondverwerving, schadevergoeding voor nadelen en onttrekking van geldelijke voordelen die ontstaan door de realisatie van maatregelen uit het Deltaprogramma. Volgens de regering is het niet nodig om in de Deltawet aanvullende regelingen op te nemen ten aanzien van deze onderwerpen, omdat de bestaande wettelijke regelingen daarin reeds voorzien.

De onderwerpen ‘strategische grondverwerving’ en ‘schadevergoeding en onttrekking van geldelijke voordelen’ hebben een bredere strekking dan past bij een *lex specialis* als de Deltawet. De Commissie meent bovendien dat het nog te vroeg is om te concluderen dat “de bestaande wettelijke regelingen daarin reeds voorzien”. De Commissie adviseert om ten aanzien van bovengenoemde onderwerpen die niet in de Deltawet worden geregeld, nader onderzoek te doen. Bijvoorbeeld: wat strategische grondverwerving betreft, is er in ieder geval meer nodig dan de ruimtelijke

reserveringen die nu in het ontwerp van de Amvb Ruimte opgenomen zijn. Deze ruimtelijke reserveringen hebben namelijk betrekking op reserveringen voor de lange termijn ten behoeve van mogelijke toekomstige rivierverruimende maatregelen. Strategische grondverwerving in het kader van deltaveiligheid omvat echter meer dan rivierverruiming. De wetgevingsaspecten hiervan, denk bijvoorbeeld aan een mogelijke uitbreiding van voorkeursrechten, behoeven nog nadere overdenking.

De Commissie ziet dit voorstel voor een Deltawet als een *noodzakelijke* wettelijke verankering van het Deltaprogramma, de Deltaregisseur en het Deltafonds. Met deze wet kan de uitvoering van het Deltaprogramma van start gaan. Of daarmee voor de lange termijn ook *voldoende* geregeld is, is een andere vraag. Naar het oordeel van de Commissie zijn er nog onderwerpen die nadere overdenking behoeven en wellicht in de toekomst aanleiding kunnen zijn voor aanvullende regels. De Commissie denkt in dit verband bijvoorbeeld aan op wat pagina 7 van de toelichting staat:

“Dit voorstel van wet bevat tevens de verplichting om in het nationaal waterplan de algemene uitgangspunten voor het deltaprogramma op te nemen. Te denken valt daarbij aan begrippen als ‘duurzaamheid’ en ‘solidariteit tussen gebieden en generaties’. Deze algemene uitgangspunten (‘basiswaarden’) zijn bepalend voor de inhoudelijke uitwerking van de doelen van het deltaprogramma.”

De memorie van toelichting geeft geen nadere toelichting of uitwerking van deze begrippen. De begrippen ‘duurzaamheid’ en ‘solidariteit tussen gebieden en generaties’ roepen bij de Commissie allerlei vragen op. Hoe zit het bijvoorbeeld met de buitendijkse gebieden? In die gebieden geldt volgens het ontwerp van het Nationaal Waterplan (pagina 66) voor de gebruiker een eigen verantwoordelijkheid voor gevolgbeperkende maatregelen en een eigen risico voor schade door water. Geldt de genoemde solidariteit dan alleen binnendijks? Hoe verdraagt het beginsel van solidariteit zich bijvoorbeeld met het beginsel dat de vervuiler/gebruiker betaalt, zoals dat is opgenomen in de Kaderrichtlijn Water? Beperkt de solidariteit tussen gebieden zich tot Nederland, en zo nee: in hoeverre strekt die solidariteit zich ook uit tot het buitenland? Deze onderwerpen vragen om een fundamentele beschouwing. Mede omdat de verschillende vragen omtrent de invulling van solidariteit (incl. financiële solidariteit) nog niet beantwoord zijn, ziet de Commissie – anders dan op pagina 16 van de toelichting gesuggereerd wordt – het Deltafonds en wat dit wetsvoorstel daaromtrent regelt, niet als volledig antwoord op de bevindingen van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen.

Aangezien het Deltaprogramma het karakter heeft van een uitvoeringsprogramma dat vanzelfsprekend binnen de in het Nationaal Waterplan vastgelegde beleidskaders moet passen (zie ook: pagina 8, 9, 20 en 21 van de memorie van toelichting), is het naar het oordeel van de Commissie juridisch niet nodig om in het voorliggende wetsvoorstel regels op te nemen over de uitgangspunten of de beginselen van het beleid ter bescherming van onze delta. Bij de uitvoering van het Deltaprogramma stuiten we echter hoe dan ook op verschillen tussen gebieden (bijvoorbeeld: binnendijks/buitendijks; hoog Nederland/laag Nederland; water in stedelijk gebied/water in landelijk gebied) en zal blijken dat er diverse dilemma’s spelen waardoor algemene solidariteit niet vanzelfsprekend is.

Naar aanleiding van het voorgaande concludeert de Commissie dat op dit moment volstaan kan worden met een korte wet waarin de essentialia van het Deltaprogramma, de Deltaregisseur en het Deltafonds worden geregeld. Mede in verband met beginselen als 'duurzaamheid', 'solidariteit' en 'rechtvaardigheid' kan het echter in de toekomst nodig zijn om aanvullende regels te stellen.

Tot slot

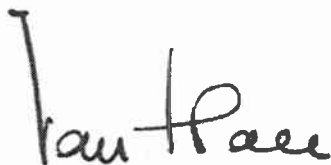
Tot slot wijst de Commissie met nadruk op de samenhang tussen de veiligheidsnormering, het Deltaprogramma, het Deltafonds en de rol die de Deltaregisseur in dit verband kan spelen. Deze vier 'onderdelen' zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en moeten steeds in onderlinge relatie tot elkaar worden gezien.

In verband met artikel 7.16e, vijfde lid, veroorlooft de Commissie zich nog een laatste, specifieke opmerking. De Commissie acht de bijbehorende passage in de memorie van toelichting (pagina 25) ontoereikend om de strekking van deze bepaling afdoende toe te lichten. De Commissie adviseert om de memorie van toelichting zo aan te passen dat duidelijk wordt dat het niet alleen om het bekostigen van studies kan gaan, maar bijvoorbeeld ook om de bekostiging van maatregelen buiten Nederland, doch binnen Europa, die de waterveiligheid in Nederland bevorderen.

Op grond van het voorgaande adviseren wij u om bij de verdere voorbereiding van de Deltawet aandacht te schenken aan bovengenoemde punten. Wanneer dit advies en de eventuele overige reacties op het voorontwerp voor u aanleiding zijn tot aanpassing van de tekst van het wetsvoorstel, wordt de Commissie daarover te zijner tijd graag geïnformeerd.

Mocht u het op prijs stellen nader met de Commissie over de inhoud van dit advies van gedachten te wisselen, dan is zij daartoe gaarne bereid.

Met de meeste hoogachting,



Alfred van Hall
Voorzitter