

Vergaderjaar 2009–2010

32 304

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding, achtergrond en aanleiding

Het huidige Nederlandse beleid ter bescherming tegen overstromingen vindt zijn basis in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Na de watersnoodramp van 1953 is voortvarend gewerkt aan de veiligheid van ons land. De destijds met spoed ingestelde Deltacommissie heeft in de jaren na de ramp uitgangspunten en normen voor waterveiligheid ontwikkeld en er kwam een Deltawet¹ tot stand, op basis waarvan de Deltawerken zijn aangelegd. Deze grote waterstaatkundige ingrepen, evenals latere projecten zoals bijvoorbeeld in het kader van Ruimte voor de Rivier, hebben ons land de afgelopen decennia meer veiligheid gebracht.

Toch is het werk daarmee niet klaar. Sinds de jaren vijftig zijn de omstandigheden in Nederland sterk veranderd. De dijken moeten nu veiligheid bieden aan veel meer inwoners en een aanzienlijk grotere economische waarde dan toen. In de overstroombare delen van Nederland leven tegenwoordig miljoenen mensen, waar meer dan de helft van het Bruto Nationaal Produkt wordt verdiend. Er is sprake van een toenemende waardering voor landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden. Bovendien is onze kennis over overstromingsrisico's (kansen en gevolgen) in de loop van de tijd sterk toegenomen.

Daarnaast brengt de verwachte klimaatverandering nieuwe opgaven voor het waterbeheer in de nabije en verre toekomst mee. Er moet rekening worden gehouden met een verdere opwarming van de aarde en een stijging van de zeespiegel. De verwachting is dat ook de extremen in de rivierafvoeren zullen toenemen. Hoge afvoeren en veel neerslag geven een grotere kans op wateroverlast en overstromingen. En de combinatie van zeespiegelstijging en droogte kan leiden tot verzilting en problemen met de zoetwatervoorziening.

Mede op initiatief van de Nederlandse regering is de Europese Richtlijn overstromingsrisico's tot stand gekomen², welke verplicht tot het maken van een risicobeoordeling en risicobeheerplannen. De richtlijn beoogt de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid

¹ Wet van 8 mei 1958, houdende afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamsche Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloed.

² Richtlijn nr. 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU L288).

te beperken. De richtlijn is geïmplementeerd krachtens de Waterwet in het Waterbesluit en de regeling provinciale risicokaart.

Het kabinet heeft dan ook in december 2006 aan de Tweede Kamer gemeld dat het waterveiligheidsbeleid toe is aan actualisatie. De veiligheidsnormen voor waterkeringen, die zijn vastgelegd in de Waterwet, zullen worden aangepast. In het nationale waterplan en de bijbehorende Beleidsnota Waterveiligheid wordt de nieuwe benadering uiteengezet, evenals het traject van de overgang naar de nieuwe normen en de wijze waarop daarmee in de periode tot de vaststelling omgegaan wordt.

De wens om Nederland ook op lange termijn veilig te houden, was in 2007 voor het kabinet aanleiding om een nieuwe Deltacommissie in te stellen¹. Anders dan in 1953 werd het besluit tot instelling van de commissie ditmaal niet ingegeven door een daaraan voorafgaande ramp. Hoewel Nederland sinds 1953 relatief veilig is gebleken, mag dat niet leiden tot verslapping van de aandacht voor de waterveiligheid van ons land. De hoge waterstanden in de rivieren in 1993 en 1995 bevestigen dit nog eens. De commissie duurzame kustontwikkeling (ook wel Deltacommissie genoemd), onder voorzitterschap van prof. dr. C.P. Veerman, kreeg als taak de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (hierna: VenW) te adviseren over de gevolgen voor de Nederlandse kust van klimatologische en maatschappelijke ontwikkelingen in de komende 100 jaar en mogelijke strategieën te ontwikkelen voor een samenhangende aanpak van kust en achterland.

Deze «nieuwe» Deltacommissie (hierna: de commissie) heeft op 3 september 2008 haar advies «Samen werken met water» (hierna: het advies) uitgebracht². Het advies bevat een samenhangend pakket van twaalf aanbevelingen voor het verbeteren van de waterveiligheid en het veiligstellen van de zoetwatervoorziening op langere termijn, in relatie tot andere gebruiksfuncties en de ruimtelijke inrichting van verschillende delen van Nederland. Daarbij hanteert de commissie een tijdshorizon die zich uitstrekt tot na het jaar 2100. De aanbevelingen hebben betrekking op het veiligheidsniveau van Nederland in algemene zin, op het bouwen op ongunstige locaties, op de gebieden waar de grote opgaven liggen (Noordzeekust, Waddengebied, Zuidwestelijke Delta, Rivierengebied, Rijnmond en IJsselmeergebied) alsmede op bestuurlijke, organisatorische en financiële aspecten. De commissie stelt dat de opgave urgent is, maar nog niet acuut. Er is een koersvaste aanpak nodig. In september 2008 heeft het kabinet in reactie op het advies zijn waardering geuit en de hoofdlijnen van de visie van de commissie onderschreven³. Het kabinet heeft daarbij aangekondigd het advies als uitgangspunt te nemen voor een verdere uitwerking in een deltaprogramma. In het nationale waterplan⁴ is dit voornemen nog eens bevestigd en is een aanzet tot verdere uitwerking gegeven.

2. Doel en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Doel van het wetsvoorstel

Eén van de aanbevelingen van de commissie heeft betrekking op de politiek-bestuurlijke, juridische en financiële aspecten. De commissie adviseert om met een Deltawet de politiek-bestuurlijke organisatie en de zekerstelling van financiën te verankeren binnen het huidige staatsbestel en de huidige wet- en regelgeving. In de Deltawet moet naar de opvatting van de commissie in ieder geval worden opgenomen het deltafonds en de voeding ervan, de rol van de deltaregisseur en de bepaling dat een deltaprogramma zal worden opgesteld.

¹ Regeling instelling commissie duurzame kustontwikkeling (Stcrt. 2007, nr. 179).

² Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008.

³ Kamerstukken II, 2008/09, 31 710 nr. 1.

⁴ Nationaal Waterplan, ministeries van VenW, VROM en LNV, 22 december 2009.

Het kabinet deelt de opvatting dat wettelijke verankering bijdraagt aan een koersvaste aanpak van de lange-termijnopgaven waar Nederland voor staat. Het heeft daarom in zijn reactie op het advies aangekondigd te komen met het ontwerp van een nieuwe Deltawet, waarin de juridische grondslag voor het deltaprogramma, de rol van de deltaregisseur en een solide financiële basis worden geregeld. De solide financiële basis voor het deltaprogramma is door het kabinet vervolgens nader ingevuld in het aanvullend beleidsakkoord van 25 maart 2009¹. In het aanvullend beleidsakkoord wordt de instelling van een deltafonds aangekondigd en zijn afspraken opgenomen over de voeding van het fonds teneinde een voortvarende uitvoering van het deltaprogramma mogelijk te maken. Dit voorstel van wet heeft tot doel het deltaprogramma, het deltafonds en de deltaregisseur wettelijk te verankeren.

2.2 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

In het onderhavige voorstel van wet wordt ten eerste de verplichting opgenomen om een deltaprogramma op te stellen en jaarlijks te herzien. Het deltaprogramma bevat maatregelen en voorzieningen ten behoeve van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, inclusief de planning daarvan en een (globale) raming van de kosten. De in het deltaprogramma opgenomen maatregelen worden waar mogelijk integraal uitgewerkt, dat wil zeggen dat bij het opstellen van het deltaprogramma wordt gezocht naar samenhang met beleidsdoelen op andere beleidsterreinen, zoals natuur en ruimtelijke kwaliteit.

Ten tweede voorziet dit voorstel van wet in de instelling van een deltafonds. Het deltafonds heeft ten doel de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, alsmede van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van waterkwaliteit, en van daarmee samenhangende informatie en onderzoek. Uit het fonds kunnen derhalve de maatregelen en voorzieningen ten aanzien van waterveiligheid en zoetwatervoorziening uit het deltaprogramma worden bekostigd.

Ten slotte introduceert het wetsvoorstel de figuur van de deltacommissaris. Dit is de regeringscommissaris, die in het advies van de commissie aangeduid werd met de term deltaregisseur. De deltacommissaris krijgt als taak de totstandkoming en voortvarende uitvoering van het deltaprogramma te bevorderen. De deltacommissaris werkt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de coördinerende bewindspersoon, zijnde de Minister van VenW.

De commissie heeft geadviseerd in de Deltawet ook regelingen op te nemen voor strategische grondverwerving, schadevergoeding voor nadelen en onttrekking van geldelijke voordelen die ontstaan door de realisatie van maatregelen uit het deltaprogramma. Er is naar de mening van de regering vooralsnog geen noodzaak om in dit voorstel van wet aanvullende regelingen op te nemen ten aanzien van deze onderwerpen, omdat bestaande wettelijke regelingen daarin reeds voorzien. Voor wat betreft schadevergoeding zijn er de regelingen van afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) ten aanzien van ruimtelijke ingrepen en de artikelen 7.14 en verder van de Waterwet (schade in verband met wateroverlast of overstromingen als gevolg van maatregelen), in combinatie met de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999. Laatstgenoemde regeling voorziet ook in verrekening van verkregen voordeel.

Strategische grondverwerving kan verder vorm krijgen via de mogelijkheid van ruimtelijke reserveringen in een op grond van artikel 4.3 van de Wro vast te stellen Algemene Maatregel van Bestuur (de zgn. AMvB

¹ Werken aan toekomst, een aanvullend beleidsakkoord bij «samen werken, samen leven», Kamerstukken II, 2008/09, 31 070 nr. 24.

Ruimte). Het ontwerp van deze AMvB is bij brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (dd. 2 juni 2009) toegezonden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer¹. Om bovengenoemde redenen zijn in het onderhavige voorstel van wet voor genoemde onderwerpen geen (aanvullende) regelingen opgenomen. In het kader van de evaluatie van de wet (artikel V) zal ook bezien worden of er behoefte aan aanvullende wetgeving voor genoemde onderwerpen bestaat.

2.3 Juridische vormgeving

Dit voorstel van wet omvat een wijziging van de Waterwet en een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds. In lijn met het advies van de commissie is ervoor gekozen de juridische uitwerking vorm te geven binnen de huidige wet- en regelgeving. De recent tot stand gekomen Waterwet² biedt daarvoor een uitstekende basis. Deze wet biedt immers het kader voor het integraal waterbeheer, inclusief de bestuurlijke aspecten daarvan, en bevat adequaat juridisch instrumentarium gericht op de uitvoering van het beleid zoals neergelegd in het nationale waterplan. De Waterwet biedt een grondslag voor de vaststelling van de normen voor de veiligheid van waterkeringen. Ook versterkt de Waterwet op diverse punten de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Zo is bijvoorbeeld het nationale waterplan voor wat betreft de daarin opgenomen ruimtelijke aspecten een structuurvisie in de zin van de Wro, waardoor ook het instrumentarium van de Wro ter beschikking staat voor de uitvoering van het deltaprogramma.

Dit voorstel van wet strekt er dan ook toe het deltaprogramma, het deltafonds en de deltacommissaris te verankeren in de Waterwet. In verband met de opzet en structuur van de Waterwet krijgt de deltacommissaris een plaats in Hoofdstuk 3 (Organisatie van het waterbeheer), het deltaprogramma in hoofdstuk 4 (Plannen) en het deltafonds in hoofdstuk 7 (Financiële bepalingen) van die wet.

Tevens voorziet dit voorstel van wet in de technische aanpassing van de Wet Infrastructuurfonds, omdat er na de instelling van het deltafonds geen uitgaven ten behoeve van waterkeren en waterbeheren meer uit het Infrastructuurfonds zullen plaatsvinden (zie verder paragraaf 4.3).

3. Het deltaprogramma

De aanbevelingen van de eerste Deltacommissie waren slechts gericht op één belang: bescherming tegen overstromingen. De Deltawerken hebben de gewenste veiligheid gebracht. De opgave waar Nederland nu voor staat, is breder: het behouden van die veiligheid onder veranderende omstandigheden en tegelijk zorgen voor een aantrekkelijk land om in te wonen en werken. Dit vraagt om een aanpak vanuit een samenhangende visie.

De opgaven op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening kunnen niet los van elkaar gezien worden, en evenmin los van de andere opgaven voor Nederland op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en het gebruik van ons land. Om die reden kiest het kabinet voor een uitwerking in een samenhangend programma, het deltaprogramma, zoals ook de commissie geadviseerd heeft.

Het deltaprogramma bevat met elkaar samenhangende maatregelen die tot doel hebben duurzame waterveiligheid en zoetwatervoorziening te realiseren, in het licht van de verwachte klimaatverandering, sociaal-economische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen. Met het programma wordt een doelmatige, daadkrachtige en integrale aanpak van de grote wateropgaven voor Nederland in de komende decennia nagestreefd.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 500, nr. 15.

² Stb. 2009, 490.

3.1 Contouren van het deltaprogramma

Waterveiligheid en zoetwatervoorziening

Het deltaprogramma is een programma ter uitvoering van het rijksbeleid op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. In het nationale waterplan dat in december 2009 is uitgebracht, is een eerste uitwerking van de aanbevelingen van de commissie opgenomen en voor zo ver reeds mogelijk vertaald in concrete acties. Deze vormen de basis bij het opstellen van het eerste deltaprogramma.

De beoogde onderdelen van het deltaprogramma zijn uiteenlopend van aard. Het deltaprogramma zal zowel beleidsvoorbereidende studies, gericht op het landelijke beleid, als concrete, fysieke projecten, gericht op de aanleg van werken bevatten. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan dijkverzwaringen en andere aanpassingen ten behoeve van een peilverhoging van het IJsselmeer, aanpassingen aan de waterkeringen in de Zuidwestelijke Delta, of het afsluitbaar open maken van het Rijnmondgebied. Bij beleidsvoorbereidende studies kan het gaan om de voorbereiding van de besluitvorming over een nieuwe veiligheidsnormering, of beleidsontwikkeling inzake de landelijke zoetwatervoorziening.

Mede-uitvoering van het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat

Het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK) heeft tot doel de ruimtelijke inrichting van Nederland klimaatbestendig te maken. Toegepast op het hoofdwatersysteem valt de doelstelling van ARK samen met die van het deltaprogramma. De uitvoering van de ARK-doelstellingen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening wordt daarom geïntegreerd in het deltaprogramma.

Deelprogramma's

Omwille van de aansturing zal het deltaprogramma worden onderverdeeld in deelprogramma's. Er worden zes gebiedsgerichte en drie generieke deelprogramma's voorzien. In de kabinetsreactie van september 2008 is aangegeven dat de aanbevelingen van de commissie richtinggevend zijn voor nadere uitwerking en besluitvorming. In het ontwerp nationale waterplan is hieraan een eerste invulling gegeven. Dit vormt de basis voor het (eerste) deltaprogramma. In de onderwerpen van de deelprogramma's zijn dan ook de aanbevelingen van de commissie te herkennen. Het aantal deelprogramma's en hun onderwerpen worden niet wettelijk vastgelegd. Er kan in de loop van de tijd de wens ontstaan om accenten te verleggen, als gevolg van gewijzigde inzichten of bijvoorbeeld omdat projecten afgerond zijn. De jaarlijkse herziening van het deltaprogramma biedt de mogelijkheid om hierop in te spelen.

Gebiedsgericht

Het deltaprogramma zal maatregelen bevatten in het ruimtelijke fysieke domein. Het kabinet heeft besloten om deze maatregelen gebiedsgericht uit te werken en daarvoor aan te sluiten bij de gebiedsagenda's van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT)¹. De gebiedsagenda's MIRT brengen de verschillende ruimtelijke opgaven voor zowel de korte als de lange termijn in beeld. De gebiedsagenda's vormen een hulpmiddel om bestuurlijke afspraken tussen rijksoverheid en decentrale overheden te maken over gezamenlijke verkenningen en over de concrete programmering van investeringsbesluiten.

De gebieden die worden onderscheiden in het deltaprogramma vallen echter niet helemaal samen met de MIRT-gebieden zoals die tot op heden afgebakend waren. Het voornemen om de maatregelen uit het deltaprogramma mee te nemen in de gebiedsagenda's heeft dan ook geleid tot een aanpassing in de afbakening van de MIRT-gebieden. Zo is bijvoorbeeld de gebiedsagenda Zeeland verruimd tot Zuidwestelijke Delta en is het Waddengebied toegevoegd aan de gebiedsagenda Noord-Nederland.

¹ Hoewel het programma in de praktijk wordt aangeduid als MIRT, is het in de Wet Infrastructuurfonds opgenomen onder de naam Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT).

Integraal

Bij de uitvoering van fysieke projecten zoals die ook in het deltaprogramma zullen worden opgenomen, dient rekening te worden gehouden met bestaande wetgeving, relevante doelstellingen vanuit andere beleids-terreinen en praktische randvoorwaarden. Dit kan ertoe leiden dat bij het betreffende «water»project ook mitigerende of compenserende maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld natuur of milieu dienen te worden uitgevoerd. Deze inpassingsmaatregelen zijn noodzakelijk en maken daarom onderdeel uit van de uitvoering van het betreffende project in het fysieke domein.

Maar de ambitie van het deltaprogramma reikt verder dan alleen het meenemen van de noodzakelijke inpassingsmaatregelen: het deltaprogramma streeft een integrale aanpak na. Dit betekent dat er actief gezocht wordt naar mogelijkheden om de uitvoering van fysieke maatregelen van het deltaprogramma te verbinden met opgaven op andere beleidsterreinen in hetzelfde gebied. Het gaat daarbij om het zoeken naar maatschappelijke meerwaarde die bereikt kan worden door doelen te combineren. Die meerwaarde kan bijvoorbeeld bestaan uit een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit of een vermindering van de totale kosten indien maatregelen gecombineerd worden uitgevoerd.

Als gevolg van de integrale aanpak kan het deltaprogramma ook maatregelen en voorzieningen bevatten op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit, alsmede op het gebied van waterkwaliteit, voor zover die samenhangen met de in het deltaprogramma opgenomen waterstaatkundige maatregelen en voorzieningen (zie voorgesteld artikel 4.9, derde lid). Het gaat hier niet om de noodzakelijke inpassingsmaatregelen, maar om maatregelen die opgenomen worden omdat ze een samenhang hebben met de maatregelen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening en omdat een gecombineerde uitvoering van die maatregelen een meerwaarde oplevert. Het deltaprogramma kan op deze manier ook bijdragen aan de uitvoering van het beleid zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, het Nationaal Milieubeleidsplan en Natura 2000. Het feit dat het deltaprogramma in de eerste plaats een uitvoeringsprogramma van het nationale waterplan is, staat daaraan niet in de weg.

Het nastreven van een integrale aanpak komt voorts tot uiting in de werkwijze die gevolgd wordt bij het opstellen, herzien en uitvoeren van het deltaprogramma. De betrokkenheid van andere ministers, de uitwerking in gebiedsagenda's en de coördinerende rol van de deltacommissaris vormen hierin belangrijke elementen (zie ook Hoofdstuk 5).

3.2 Positionering ten opzichte van de planstructuur van de Waterwet

Het deltaprogramma wordt opgenomen in een nieuw in te voegen hoofdstuk 4A, na hoofdstuk 4 (plannen). Hiervoor is gekozen omdat het deltaprogramma weliswaar een relatie met het planstelsel van de Waterwet heeft, maar daar geen onderdeel van uitmaakt. Het deltaprogramma is geen plan, maar een maatregelenprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld. Het bevat de concrete maatregelen voor het komende jaar, inclusief de kosten en de dekking daarvan. Hieronder wordt, na een beschrijving van het planstelsel, ingegaan op de positionering van de deltaprogramma.

3.2.1 Het planstelsel

Het planstelsel van de Waterwet bestaat uit verschillende plannen die op verschillende bestuurlijke niveaus worden vastgelegd. Het planstelsel voorziet, kort gezegd, in plannen van beleidsmatige aard op nationaal en regionaal niveau, alsmede in beheerplannen voor rijkswateren en regio-

nale wateren. Het nationale waterplan en de beheerplannen voor de rijkswateren worden door het Rijk vastgesteld. Op provinciaal niveau worden de regionale plannen vastgesteld. De waterschappen maken beheerplannen voor de regionale wateren in hun beheer. Alle plannen worden in een cyclus van zes jaar opgesteld, afgestemd en vastgesteld. Door middel van het planstelsel worden de beleidsvoornemens en het operationeel beheer tussen de verschillende waterbeheerders gecoördineerd.

Het nationale waterplan en de regionale waterplannen

In het nationale waterplan worden de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het nationale ruimtelijke beleid vastgelegd. Het nationale waterplan wordt opgesteld door de Minister van VenW samen met de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV). Het plan is voor wat betreft de daarin opgenomen ruimtelijke aspecten tevens structuurvisie als bedoeld in de Wro. Hiermee is in de Waterwet een nauwe band gelegd met de toepassing van het juridisch instrumentarium van de Wro.

In de regionale waterplannen leggen de provincies de hoofdlijnen vast van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciale ruimtelijke beleid. Ook de regionale plannen zijn voor wat betreft de daarin opgenomen ruimtelijke aspecten tevens structuurvisie als bedoeld in de Wro.

De stroomgebiedbeheerplannen en de overstromingsrisicobeheerplannen

De vier stroomgebiedbeheerplannen (sgbp's) en overstromingsrisicobeheerplannen (orbp's) voor de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems maken op grond van de Waterwet onderdeel uit van het nationale waterplan. De sgbp's dienen ter implementatie van de Kaderrichtlijn Water en bevatten voornamelijk doelstellingen voor waterkwaliteit en samenvattingen van maatregelen om die doelstellingen te bereiken. De orbp's dienen ter implementatie van de Richtlijn overstromingsrisico's en vormen samen een landsdekkend geheel van samengevatte doelen en maatregelen, gericht op beheersing van overstromingsrisico's. De Richtlijn overstromingsrisico's bevat geen normen of grenswaarden voor overstromingsrisico's. Het formuleren van doelen en maatregelen, inclusief belangenafweging en prioritering wordt aan de lidstaat zelf overgelaten. Aangezien het overstromingsrisicobeheer in Nederland is verdeeld over verschillende bestuurslagen, zal het orbp doelen en maatregelen bevatten die op die verschillende bestuurlijke niveaus worden geformuleerd. Via de waterplannen op nationaal, regionaal en decentraal niveau kan sturing worden gegeven aan die doelen en maatregelen.

De kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's zijn dus beiden ingebed in de planstructuur van de Waterwet. Het opstellen van de doelen en maatregelen komt hiermee synergetisch tot stand. Het organiseren van die synergie in de praktijk heeft in de waterkolom de volle aandacht. Het Nationale Water Overleg (NWO) wordt benut als overkoepelend bestuurlijk overleg.

Het beheerplan voor de rijkswateren en de beheerplannen van de waterschappen

Op grond van artikel 4.6 van de Waterwet hebben zowel het rijk als de waterschappen de verplichting om eenmaal per zes jaar een beheerplan op te stellen. Het beheerplan bevat maatregelen ter uitwerking van het beleid dat in het nationale waterplan of het regionale plan is opgenomen. De beheerplannen van de waterschappen behoeven goedkeuring van de provincie.

Gemeentelijke plannen

Gemeenten zijn geen waterbeheerder in de zin van de Waterwet. Gemeenten vervullen echter wel een rol in het waterbeheer, voornamelijk waar het gaat om het voorkomen van stedelijke wateroverlast. Via de gemeentelijke rioleringsplannen op grond van de Wet milieubeheer geven gemeenten invulling aan hun zorgplichten op het gebied van afvalwater, hemelwater en grondwater. Voor de ruimtelijke aspecten van het waterbeheer maken gemeenten gebruik van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen en gemeentelijke structuurvisies).

Horizontale en verticale afstemming

Het is de taak van de overheid om te zorgen voor een consistent beleid. Afstemming van het waterbeleid met andere beleidsterreinen en onderlinge afstemming tussen waterbeheerders mag dus verwacht worden. Er bestaat ook een aantal bij of krachtens de Waterwet vastgelegde waarborgen voor die afstemming. Zo is voor de afstemming van de waterplannen met het ruimtelijk beleid gekozen voor integratie op planniveau. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op de Waterwet, paragrafen 9.3 t/m 9.5. Voorts vindt actieve afstemming met de ruimtelijke aspecten en de natuur- en milieuaspecten van het waterbeleid plaats doordat het nationale waterplan wordt ondertekend door zowel de Minister van VenW, als de Ministers van LNV en VROM. Verder geschiedt afstemming van plannen door waterbeheerders onderling via afstemming van de waterplannen. In de Waterwet zijn verplichtingen met betrekking tot het raadplegen van provincies, waterschappen, gemeenten opgenomen ten aanzien van die plannen. Ook de internationale partners in het stroomgebied moeten waar relevant worden geraadpleegd. Daarnaast is er de mogelijkheid voor waterbeheerders om waterakkoorden te sluiten. Tot slot dragen waterschappen en gemeenten zorg voor de benodigde afstemming van taken en bevoegdheden voor die onderdelen van het waterbeheer en de waterketen die elkaar raken.

3.2.2. Relatie deltaprogramma-planstelsel van de Waterwet

Het deltaprogramma is gepositioneerd als nationaal aangestuurd maatregelenprogramma van het nationale waterplan. Hieronder wordt de relatie van het deltaprogramma tot het nationale waterplan geschetst en wordt ingegaan op de relatie met de beheerplannen van de waterbeheerders.

Relatie met het nationale waterplan

Het nationale waterplan vormt het integraal afgewogen beleidskader voor het deltaprogramma. De maatregelen in het deltaprogramma dragen bij aan de uitvoering van het beleid van het nationale waterplan op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Verder zullen onder de vlag van het deltaprogramma ook beleidsvoorbereidende studies uitgevoerd worden, waarvan de uitkomsten weer kunnen bijdragen aan de beleidsvorming voor het volgende nationale waterplan. Hierbij valt te denken aan de voorbereiding van de nieuwe veiligheidsnormering en de ontwikkeling van een beleidsvisie op de zoetwatervoorziening in Nederland.

Met de richtlijn overstromingsrisico's is op Europees niveau de figuur geïntroduceerd van het overstromingsrisicobeheerplan. De richtlijn verwacht van de lidstaten een afweging van veiligheids-, economische, milieu- en ruimtelijke belangen. Zoals gezegd zullen de orbp's samenvattingen bevatten van doelen en maatregelen, gericht op beheersing van overstromingsrisico's. De orbp's zullen worden samengesteld met doelen en maatregelen die op die verschillende bestuurlijke niveaus worden geformuleerd. Waar het deltaprogramma maatregelen bevat, gericht op

beheersing van overstromingsrisico's, ligt dan ook voor de hand dat ook een samenvatting van die maatregelen in het betreffende orbp wordt genoemd (en zesjaarlijks wordt geactualiseerd). Doordat de orbp's onderdeel uitmaken van het nationale waterplan, blijft het nationale waterplan het beleidskader voor het deltaprogramma.

Het nationale waterplan kent een planperiode van zes jaar. Waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn, zoals de Commissie in haar advies ook schetst, echter geen zaken van uitsluitend de komende jaren. Het zijn opgaven waarvoor ook op langere termijn aandacht noodzakelijk blijft. Voor het deltaprogramma bestaat behoefte aan een kader dat zich verder uitstrekt dan een periode van zes jaar. Daarom voorziet dit voorstel van wet in de verplichting om in het nationale waterplan ook een langetermijnvisie op te nemen op de gewenste ontwikkelingen in verband met de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, met het oog op de verwachte klimaatverandering, sociaal-economische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen.

Relatie deltaprogramma-beheerplan

Er kan sprake zijn van samenloop van beheerplannen en het deltaprogramma. Het kan immers zijn dat maatregelen die voor een bepaald waterlichaam zijn voorzien in het beheerplan betrokken worden bij of aangepast worden aan maatregelen voor hetzelfde waterlichaam uit het deltaprogramma. Daarnaast is het mogelijk dat bij de uitvoering van een deltaproject rekening gehouden moet worden met andere maatregelen uit het beheerplan (bijvoorbeeld maatregelen die betrekking hebben op waterkwaliteit). Bij het opstellen van het deltaprogramma wordt nauw overleg gevoerd met de betrokken waterbeheerders. Eventuele noodzakelijke aanpassing van beheerplannen kan betrokken worden in de zesjaarlijkse herziening van de beheerplannen, of, indien niet zo lang gewacht kan worden, bij een tussentijdse herziening (artikel 4.8 van de Waterwet).

3.3 Bekostiging van het deltaprogramma

De maatregelen en voorzieningen van het deltaprogramma op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening worden bekostigd uit het deltafonds (zie verder hoofdstuk 4). In de huidige praktijk, onder de regels van het Infrastructuurfonds, maken kosten voor inpassing van deze maatregelen onderdeel uit van de projectkosten. De inpassingskosten zullen dus ook bekostigd worden uit het deltafonds.

Voor de bekostiging van bijkomende maatregelen op andere beleidsterreinen (zoals natuur, milieu, stedelijke vernieuwing), die voortvloeien uit de integrale aanpak van het deltaprogramma, ligt dit anders. In de huidige situatie vindt bekostiging van deze maatregelen plaats uit de sectorale budgetten van de betreffende departementen: integrale plannen worden dus uitgevoerd met een financiële bijdrage van meerdere partijen. Het vinden van financiële dekking voor een project kan hierdoor soms lastig zijn.

Het is de verwachting van het kabinet dat integrale bekostiging – dat wil zeggen bekostiging volledig ten laste van het deltafonds en niet langer via sectorale budgetten – de besluitvorming over maatregelen en voorzieningen kan vergemakkelijken en kan bijdragen aan de voortvarende uitvoering van het deltaprogramma. De besluitvorming over financiële bijdragen van andere partijen hoeft dan niet meer plaats te vinden op projectniveau, maar vindt op het niveau van het deltafonds plaats.

Om integrale bekostiging mogelijk te maken zullen structurele afspraken moeten worden gemaakt over additionele voeding van het fonds uit andere hoofdstukken van de rijksbegroting. De praktijk is echter dat het

deltafonds vooralsnog (ook na 2020) gevoed wordt met geld van de begroting van het ministerie van VenW. Vanwege deze beperking is in dit wetsvoorstel gekozen voor een deltaxonds, uitsluitend bestemd voor de «wateruitgaven» en niet voor bekostiging van bijkomende maatregelen op andere beleidsterreinen.

Desondanks bestaat er bij het kabinet de wens om ervaring op te doen met integrale bekostiging van (rechtstreeks met waterveiligheid en zoetwatervoorziening samenhangende) maatregelen en voorzieningen op het gebied van milieu, natuur en ruimtelijke kwaliteit, zodra de financiële ruimte dit toelaat. Hiertoe is in het voorstel van wet de mogelijkheid opgenomen om, bij wijze van experiment en in afwijking van de doelstellingen van het fonds, uitgaven of subsidies te doen ten behoeve van die bijkomende maatregelen, mits daarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn (artikel III). Deze mogelijkheid kan benut worden indien hiervoor additioneel budget van andere departementen beschikbaar komt. De opgedane ervaringen met integrale bekostiging zullen deel uitmaken van de evaluatie die uiterlijk vóór 30 juni 2019 plaatsvindt (artikel V). Daarbij zal getoetst worden of de integrale bekostiging uit het deltaxonds inderdaad de snelheid van de besluitvorming bevordert. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie zal besloten worden over continuering.

3.4 Keuzes in het deltaxprogramma

Bij het opstellen van het programma zullen keuzes gemaakt moeten worden en prioriteiten gesteld moeten worden om binnen de financiële randvoorwaarden te blijven. Bij die afweging is onderscheid te maken tussen maatregelen op het gebied van waterveiligheid, maatregelen op het gebied van de zoetwatervoorziening en «bijkomende» maatregelen (niet zijnde inpassingsmaatregelen) voortvloeiend uit de integrale aanpak.

Waterveiligheid

De Waterwet kent een wettelijke norm en een zesjaarlijkse toetsingsplicht voor de primaire waterkeringen. Indien een kering bij toetsing niet voldoet aan de wettelijke norm, is op grond van artikel 2.12 Waterwet aanpassing noodzakelijk en wettelijk verplicht. De minister stelt hiertoe het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) vast, inclusief de termijnen van uitvoering. Op grond van artikel 7.23 vindt bekostiging uit het deltaxonds plaats.

Het huidige HWBP is, evenals de programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken, erop gericht dat in 2015 de primaire waterkeringen voldoen aan de wettelijke veiligheidsnormen. Bij de start van het deltaxprogramma zijn deze programma's dus nog niet afgerond. Het kabinet kiest ervoor om deze programma's onder de vlag van het deltaxprogramma ongewijzigd voort te zetten; er vindt geen nieuwe afweging van de maatregelen plaats. Voortzetting van deze lopende programma's onder de vlag van het deltaxprogramma is uitsluitend van belang met het oog op de bevordering van de voortgang en de samenhang door de deltaxcommissaris.

De bij de programma's gebruikelijke werkwijzen en procedures zullen gehandhaafd blijven teneinde vertraging in de uitvoering te voorkomen. Ook de afspraken met de Tweede Kamer over rapportages blijven gehandhaafd. Pas bij afloop van de lopende programma's en besluitvorming over nieuwe vervolgprojecten zal ook opnieuw besloten worden over de werkwijze en procedures. Zo vindt een geleidelijke opname in het deltaxprogramma plaats, inclusief een afstemming van procedures en werkwijze en een toenemende rol daarin voor de deltaxcommissaris.

Zoetwatervoorziening

De maatregelen ten behoeve van de zoetwatervoorziening komen niet voort uit een wettelijke plicht, maar kennen een beleidsmatig gemotiveerde noodzaak. Hier is meer beleidsvrijheid om te bepalen of en zo ja

hoe en wanneer deze maatregelen uitgevoerd worden. De afweging zal plaatsvinden in het kader van het deltaprogramma en binnen de financiële ruimte van het deltafonds.

Andere beleidsdoelen

Ten slotte zijn er de bijkomende maatregelen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit, die volgen uit de integrale aanpak. Zij kunnen uit het deltafonds bekostigd worden indien daarvoor extra middelen aan het fonds worden toegevoegd (artikel III). Wanneer dat niet het geval is, kunnen zij slechts op het deltaprogramma komen op voorwaarde dat de financiële dekking elders gewaarborgd is.

3.5 Hoogwaterbeschermingsprogramma

Het kabinet heeft ervoor gekozen om vanwege de huidige wettelijke verplichtingen rond het HWBP, dit programma formeel-juridisch gescheiden te houden van het deltaprogramma. Beide programma's worden bekostigd uit het deltafonds. Uiteraard vindt waar nodig inhoudelijke afstemming plaats van de maatregelen van het deltaprogramma met het lopende HWBP. De deltacommissaris heeft hierin een belangrijke rol. Met het oog op mogelijke overlappings van het HWBP met het deltaprogramma, dient de subsidieregelgeving van het HWBP programma's goed op het deltaprogramma te worden afgestemd. Net als in de huidige regelgeving blijft bij HWBP-projecten het uitgangspunt 100% subsidiëring van de kosten van uitvoering van maatregelen die voortvloeien uit het niet voldoen aan de wettelijke norm voor primaire keringen, vanwege een verandering in norm, hydraulische randvoorwaarden of toetsvoorschriften. De 100% heeft betrekking op een sober en doelmatig ontwerp.

3.6 Spelregels voor de besluitvorming: het MIRT-spelregelkader

Bij brief van 10 december 2008 hebben de Ministers van VenW en VROM het spelregelkader voor het MIRT aan de Tweede Kamer aangeboden¹. Het MIRT-spelregelkader is een beschrijving van de belangrijkste processtappen die programma's in het ruimtelijke fysieke domein moeten doorlopen om in aanmerking te kunnen komen voor een rijksbijdrage. Doel van het spelregelkader is te komen tot beter afgestemde en inhoudelijk samenhangende investeringen in het ruimtelijk fysieke domein. Vanaf 2009 is het spelregelkader van toepassing op nieuwe projecten en programma's in het ruimtelijke fysieke domein. Ook het deltaprogramma zal projecten bevatten in het ruimtelijke fysieke domein. Zij vallen conform bovenstaande ook onder het MIRT-spelregelkader. Vanwege het lange-termijnkarakter van het deltaprogramma is het echter gewenst om een nieuw onderdeel aan het MIRT-spelregelkader toe te voegen: het «MIRT-onderzoek». Hierover is de Tweede Kamer op 18 december 2009 bij brief van de Ministers van VenW en VROM geïnformeerd².

4. Het deltafonds

4.1 Financiering en bekostiging door het rijk

De aard van de opgaven en de omvang en de looptijd van de voorgenomen maatregelen rechtvaardigen dat er vanuit financieel oogpunt daadkrachtige en toekomstbestendige keuzes worden gemaakt. Keuzes die niet alleen een voortvarende en doelmatige aanpak tot 2020 mogelijk maken, maar ook zicht bieden op de bekostiging op de langere termijn van het programma in de periode tot 2050 en later.

Met de commissie ziet het kabinet voordelen op het terrein van doelmatigheid, flexibiliteit en transparantie door te kiezen voor de oprichting van

¹ Kamerstukken II, 2008–09, 31 700A, nr. 41.

² Kamerstukken II, 2009–10, 32 123A, nr. 86.

een deltafonds voor de financiering en bekostiging van de noodzakelijke maatregelen en voorzieningen. In het aanvullend beleidsakkoord van 25 maart 2009 is daarom de volgende afspraak opgenomen: «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 Infracfonds.» Dit voorstel van wet voorziet in de instelling van het fonds vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, dus al vóór 2020. Bij de start van het fonds zal een overheveling plaatsvinden uit het Infrastructuurfonds van de reeds tot 2020 voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening gereserveerde budgetten. Met de oprichting van een afzonderlijk fonds waaruit voorzieningen ten behoeve van de waterveiligheid worden gefinancierd en bekostigd, geeft het kabinet tevens een antwoord op de bevindingen van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (commissie-Vellinga) uit 2006. Deze commissie had als opdracht te adviseren over de wijze van financiering van de primaire waterkeringen. Doel daarbij was meer zekerheid te creëren aangaande de beschikbaarheid van financiële middelen die nodig zijn voor het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen.

4.2 Opzet van het deltafonds

Het deltafonds zal ten doel hebben de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van waterveiligheid en zoetwatervoorziening en daarmee samenhangende maatregelen en voorzieningen ten behoeve van waterkwaliteit. Ook heeft het fonds tot doel de financiering en bekostiging van de voor deze maatregelen en voorzieningen benodigde basisinformatie en onderzoeken. Daarmee is de werkingssfeer van het deltafonds voldoende breed om daaruit het deltaprogramma en de nu al lopende uitvoeringsprogramma's te kunnen bekostigen.

4.3 Voeding en uitgaven van het deltafonds

Jaarlijks zal uit de algemene middelen, via begrotingshoofdstuk XII, budget worden toegekend aan het deltafonds. Daarnaast zullen mogelijk-kerwijs bijdragen uit het Fonds Economische Structuurversterking verstrekt worden. Ook kan voeding plaatsvinden uit de begroting van andere departementen. Deze laatstgenoemde bijdragen moeten worden gezien in het licht van te maken financiële afspraken in verband met de mogelijkheid die het onderhavige wetsvoorstel geeft om onder bepaalde voorwaarden te experimenteren met integrale bekostiging (zie artikelge-wijze toelichting, Artikel III). Ook kan er sprake zijn van bijdragen van derden. Bij dit laatste kan gedacht worden aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie of bijdragen uit publiek/private samenwerking.

Ten laste van het fonds komen uitgaven van het Rijk ten behoeve van aanleg, verbetering, beheer en onderhoud en bediening van waterstaatswerken met het oog op waterveiligheid en zoetwatervoorziening en daarmee verband houdend waterkwaliteitsbeheer, alsmede uitgaven ten behoeve van daarmee samenhangende basisinformatie en onderzoek. Voor zover er voeding plaatsvindt ten laste van de begroting van andere departementen, kunnen ook maatregelen ter bevordering of bescherming van natuur, milieu of ruimtelijke kwaliteit uit het fonds bekostigd worden. Tevens kunnen uit het fonds financiële bijdragen worden verstrekt aan derden voor maatregelen met een zelfde oogmerk met betrekking tot waterstaatswerken die niet in beheer zijn bij het Rijk of voor daarmee samenhangend onderzoek. De vaststelling van activiteiten waarvoor bijdragen worden verstrekt, van de hoogte van de bijdragen en voorwaarden zal geschieden bij algemene maatregel van bestuur of bij minis-

teriële regeling conform de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat. Hier gaat het in de huidige praktijk met name om de subsidies voor de aanleg van primaire keringen aan de waterschappen in het kader van het hoogwaterbeschermingsprogramma. Deze worden nu bekostigd uit het Infrastructuurfonds en zullen zodra het deltafonds van kracht wordt uit dat fonds worden bekostigd.

Uit de omschrijving van de uitgavenkant van het fonds volgt dat het deltafonds een bredere werkingssfeer heeft dan alleen het deltaprogramma. Voor deze opzet is gekozen om te bewerkstelligen dat de uitgaven met betrekking tot de hoofdwatersystemen die thans ten laste komen van het Infrastructuurfonds, na de oprichting uit het deltafonds kunnen worden bekostigd. Dit maakt het mogelijk het waterbeheer uit het Infrastructuurfonds over te hevelen naar het deltafonds en het toepassingsgebied het Infrastructuurfonds te beperken tot voorzieningen voor verkeer en vervoer. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet Infrastructuurfonds die de reikwijdte van het Infrastructuurfonds aldus inperkt. Zo wordt voorkomen dat vergelijkbare uitgaven en bestedingen ten behoeve van waterbeheer ten laste kunnen worden gebracht van verschillende fondsen. Financiering en bekostiging van beheer van vaarwegen blijven, als zijnde infrastructuur voor verkeer en vervoer, plaatsvinden uit het Infrastructuurfonds.

4.4 Verantwoording over het deltafonds

Jaarlijks zullen de uitgaven van het deltafonds worden verantwoord door de fondsbeheerder. Voor deze verantwoording wordt aangesloten bij de gangbare werkwijze die voor de rijksbegroting wordt gevolgd conform de regels van de Comptabiliteitswet 2001.

5. De deltacommissaris

De commissie heeft geadviseerd de politiek-bestuurlijke organisatie voor de waterveiligheid te versterken door te voorzien in een verbindende nationale regie en regionale verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Daarom heeft zij voorgesteld een «deltaregisseur» aan te stellen. Deze persoon moet horizontaal (binnen het rijk) én verticaal (tussen de verschillende overheidslagen) de partijen tot elkaar brengen en zo een voortvarende aanpak bevorderen.

Het kabinet deelt het standpunt van de commissie, en heeft besloten tot instelling van een regeringscommissaris voor het deltaprogramma. Deze regeringscommissaris wordt aangeduid met de titel «deltacommissaris». Gezien de lange looptijd van het deltaprogramma is continuïteit en verbinding over opeenvolgende kabinetten heen van groot belang. Om deze reden wordt de functie van deltacommissaris in de wet verankerd.

5.1 Rol en positie

De deltacommissaris functioneert als regeringscommissaris onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon. De deltacommissaris wordt buiten de ambtelijke lijnorganisatie in het bestuurlijke veld gepositioneerd. Hij zal de coördinerend bewindspersoon zelfstandig adviseren, bijstaan en vertegenwoordigen. De deltacommissaris heeft een eigen bureau ter ondersteuning van zijn werkzaamheden en een budget dat toereikend is voor de hem toebedeelde taken.

De deltacommissaris is adviseur van de Ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma (zie par. 5.4). De deltacommissaris kan de leden van deze Stuurgroep zelfstandig adviseren en zonodig voorstellen hun bevoegdheden in te zetten als de voortgang van het deltaprogramma dreigt te stagneren.

Via mandaatbesluiten zal worden geregeld dat hij hiertoe rechtstreeks toegang heeft tot de betreffende bewindspersonen. De deltacommissaris stuurt op samenhang, integraliteit en voortgang van het deltaprogramma en op draagvlak voor maatregelen en het programma als geheel. Hij richt zich daarbij niet alleen tot het rijk, maar tot alle bij het deltaprogramma betrokken partijen. De deltacommissaris voert daartoe regelmatig overleg met betrokken bestuursorganen en kan de betrokken bestuursorganen zonedig voorstellen hun bevoegdheden in te zetten als de voortgang van het deltaprogramma dreigt te stagneren. De deltacommissaris entameert waar nodig aanvullend overleg tussen betrokken partijen om de besluitvorming te bevorderen en bevordert het draagvlak voor het deltaprogramma via contacten met centrale en decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. De deltacommissaris is de bewaker en de aanjager van het politiek-bestuurlijke proces rond het deltaprogramma, maar draagt niet de politieke verantwoordelijkheid. Deze ligt bij de coördinerend bewindspersoon. Vanwege de onafhankelijke positie van de deltacommissaris kan de functie niet worden gecombineerd met een aantal politiek-bestuurlijke en ambtelijke functies op het terrein van waterbeheer. Het onderhavige wetsvoorstel regelt welke functies onvereenigbaar zijn met de functie van deltacommissaris.

5.2 Taken

De taak van de deltacommissaris is in dit wetsvoorstel in artikel 3.6b omschreven: de deltacommissaris bevordert de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma.

Het belangrijkste element van de taak van de deltacommissaris is het jaarlijks doen van een voorstel voor het deltaprogramma. De deltacommissaris is zowel voor de inhoud van het voorstel voor het deltaprogramma verantwoordelijk, als voor het proces van totstandkoming. De deltacommissaris heeft hiertoe nauw contact met de betrokken departementen, maar ook met de waterschappen, provincies en gemeenten. Op basis van de verzamelde informatie doet de deltacommissaris een voorstel voor het deltaprogramma, inclusief de financiële consequenties daarvan, aan de coördinerend bewindspersoon van VenW. Deze besluit of hij het voorstel ongewijzigd overneemt, of hiervan afwijkt. De coördinerend bewindspersoon brengt het voorstel ter bespreking in de Ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma en ter goedkeuring in de ministerraad. Het deltaprogramma wordt vervolgens door de coördinerend bewindspersoon aan de Tweede Kamer aangeboden, samen met de begroting voor het deltafonds (artikel 4.10). In het voorstel zoals het aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt aangegeven in hoeverre het voorstel en de adviezen van deltacommissaris zijn overgenomen. Met het vaststellen van de begroting voor het deltafonds verleent de Kamer impliciet ook goedkeuring aan het deltaprogramma. Deze procedure is gelijk aan die van de begroting van het Infrastructuurfonds en het onderliggende MIRT-projectenboek.

Het door de Tweede Kamer goedgekeurde deltaprogramma is het maatregelenpakket waar de deltacommissaris zijn inzet op richt. Op deze manier bepaalt de Tweede Kamer de reikwijdte van de werkzaamheden van de deltacommissaris.

Bij het jaarlijks actualiseren van het deltaprogramma wordt dezelfde werkwijze gevolgd. Het is daarbij mogelijk om projecten aan te passen of te laten vervallen en nieuwe projecten in het programma op te nemen.

Tweede element van de taak van de deltacommissaris is het bewaken van de voortgang van de uitvoering van het deltaprogramma en het daarover rapporteren en adviseren. De deltacommissaris volgt de voortgang van

lopende projecten en inventariseert eventuele plannen voor nieuwe projecten.

De deltacommissaris zal de coördinerend bewindspersoon adviseren met het oog op de verantwoordingsdag in de Tweede Kamer, jaarlijks op de derde woensdag in mei. Daarnaast kan de deltacommissaris zijn advies ook richten tot de MSD, tot individuele leden daarvan, of tot andere bestuurders.

5.3 Bevoegdheden

In het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de deltacommissaris en de bij het deltaprogramma betrokken decentrale overheden. Daarmee is voorzien in periodieke afstemming op bestuurlijk niveau over bijvoorbeeld de voortgang van projecten en over voorstellen ten behoeve van het deltaprogramma. Verder geeft het wetsvoorstel de deltacommissaris de bevoegdheid om, zo nodig, de informatie op te kunnen vragen die in het kader van wettelijke informatieverplichtingen aan de betrokken ministers moet worden verschaft. Teneinde de administratieve lasten niet te laten toenemen, maakt de deltacommissaris zoveel mogelijk gebruik van bestaande rapportages, informatiestromen en overlegstructuren tussen de betrokken overheden. Tot slot moet in het jaarlijks aan het parlement aan te bieden deltaprogramma worden aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met het voorstel voor dit programma en verdere adviezen van de deltacommissaris.

Ten aanzien van de verhouding van de deltacommissaris tot andere personen en bestuursorganen die onder de bestaande wetgeving een rol hebben op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, wordt nog opgemerkt dat het onderhavige voorstel van wet alle bestaande wettelijk geregelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden en taken (zoals neergelegd in o.m. de Waterwet, de Gemeentewet en de Wet rampen en zware ongevallen) onverlet laat. De deltacommissaris is dus niet de coördinator ingeval van bijv. een dijkdoorbraak; dit blijft een verantwoordelijkheid van het daartoe bevoegde gezag.

5.4 Rol coördinerend bewindspersoon en andere ministers

De Minister van VenW is coördinerend bewindspersoon voor de uitvoering van het deltaprogramma. De deltacommissaris rapporteert rechtstreeks aan de coördinerend bewindspersoon, welke – indien noodzakelijk – besluiten voorlegt aan de ministerraad. De coördinerend bewindspersoon is verantwoordelijk voor de voortgang van het deltaprogramma als geheel en voor de deltacommissaris. De verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon laat uiteraard onverlet de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overige bewindspersonen.

De bij het deltaprogramma betrokken bewindslieden hebben zitting in de Ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma. In deze Stuurgroep, onder voorzitterschap van de Minister-President, hebben zitting de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Financiën en de staatssecretaris van VenW. De Stuurgroep heeft bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel als onderraad onder de ministerraad gefunctioneerd. Het ligt in de bedoeling dat de Stuurgroep deze functie blijft vervullen in het kader van de totstandkoming van het deltaprogramma. De deltacommissaris neemt als deskundige met raadgevende stem deel aan de Stuurgroep.

Enkele van de leden van de Stuurgroep hebben een rol als trekker van een of meer deelprogramma's van het deltaprogramma. Dat betekent dat zij binnen de Ministeriële Stuurgroep Deltaprogramma als eerste verantwoordelijk zijn voor het betreffende deelprogramma. Het trekkerschap laat de formele ministeriële bevoegdheden onverlet.

6. Overgangsrecht

De aanstelling van de deltacommissaris, de vaststelling van het deltaprogramma en de instelling van het deltafonds zullen op verschillende tijdstippen plaatsvinden.

De aanstelling van de deltacommissaris zal als eerste plaats kunnen vinden: bij de inwerkingtreding van de wet zal de deltacommissaris er kunnen zijn. Hiervoor is geen overgangstermijn noodzakelijk. Naar aanleiding van de motie van de leden Koppejan en Boelhouwer¹ is, vooruitlopend op dit voorstel van wet, reeds een deltacommissaris aangesteld. Hiertoe wordt een tijdelijke instellingsregeling gemaakt, die wordt ingetrokken als het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en deze wet in werking treedt.

Anders ligt het met het deltafonds en het deltaprogramma. De indiening van de begroting voor het deltafonds kan voor de eerste maal plaatsvinden op de eerste derde dinsdag in september na de inwerkingtreding van de wet. Dit is ook de datum waarop voor de eerste maal een deltaprogramma aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden. Het deltafonds treedt vervolgens in werking met ingang van het daaropvolgende begrotingsjaar. De aanpassingen aan het Infrastructuurfonds (artikel II) dienen tegelijk met het deltafonds van kracht te worden.

7. Effecten/lasten van dit wetsvoorstel

Administratieve lasten

Uit het onderhavige voorstel van wet vloeien vooralsnog geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven voort. Wel bevat het voorstel een mogelijkheid tot het opstellen van een subsidieregeling. Ingeval deze regeling ook ziet op het verstrekken van subsidies aan bedrijven of burgers, vloeien er mogelijk wel effecten op de administratieve lasten uit voort. Indien dat het geval is, zal daarop in de toelichting op de ministeriële regeling worden ingegaan. Het voorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Dit heeft niet geleid tot opmerkingen van de zijde van Actal.

Bedrijfseffecten

Uit het onderhavige voorstel van wet volgen evenmin andere bedrijfseffecten. Het deltaprogramma is een programma ter uitvoering van het rijksbeleid op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering primair bij de betrokken overheden ligt.

Ingeval van de mogelijkheid tot het opstellen van een subsidieregeling gebruik gemaakt wordt, en deze regeling ook ziet op het verstrekken van subsidies aan bedrijven, zal in de toelichting op de ministeriële regeling worden ingegaan op de mogelijk daaruit voortvloeiende administratieve lasten en bedrijfseffecten.

8. Consultatie en advisering

In juni 2009 is een voorontwerp ter consultatie toegezonden aan de meest betrokken overheids- en maatschappelijke organisaties. Er zijn reacties ontvangen van de Unie van Waterschappen en het IPO gezamenlijk, de VNG en afzonderlijke leden van het Overlegorgaan Water en Noordzee, te

¹ Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 145.

weten Vewin, VNO-NCW, Productschap Vis, Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging van waterbouwers.

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) en de Raad voor openbaar bestuur / Raad voor de financiële verhoudingen hebben schriftelijk advies uitgebracht. De Adviescommissie water (AcW) heeft een mondeling advies gegeven.

De hoofdlijnen van de reacties en adviezen zijn hieronder samengevat.

Algemeen

Het concept wordt in het algemeen goed ontvangen. De CAW heeft waardering voor de keuze om aan te sluiten bij de Waterwet, evenals de Unie van Waterschappen en het IPO. De AcW reageert met instemming op deze eenvoudige en robuuste wet. VNO-NCW en de Vereniging van Waterbouwers waarderen de voortvarendheid van het kabinet en kunnen zich goed vinden in de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. De Unie van Waterschappen en het IPO juichen de instelling van de Ministeriële Stuurgroep toe vanwege het grote nationale belang van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

De CAW suggereert te bezien of aanvullende regels voor strategische grondverwerving en schadevergoeding nodig zijn: deze aanbeveling van de Deltacommissie is in het voorliggende wetsvoorstel niet overgenomen. Naar aanleiding van deze aanbeveling zal dit onderwerp toegevoegd worden aan de evaluatie van de wet (zie paragraaf 2.2).

De CAW stelt voorts dat het niet nodig is om in dit wetsvoorstel regels op te nemen over de uitgangspunten en beleidsbeginselen voor het deltaprogramma: het deltaprogramma past vanzelfsprekend in het beleidskader van het nationale waterplan. Het betreffende artikel is geschrapt.

Bij nagenoeg alle partijen leven zorgen over de omvang van de beschikbare financiële middelen in de komende jaren. Meermaals wordt betwijfeld of deze voldoende zijn om de ambities van het deltaprogramma te kunnen waarmaken. Diverse partijen geven aan dat waterveiligheid de eerste prioriteit moet krijgen als er vanwege een beperkt budget keuzes gemaakt moeten worden.

De deltacommissaris

In veel reacties worden meer bevoegdheden voor de Deltaregisseur bepleit. Zowel de AcW, de Rob en Rfv, VNG als IPO/Unie van Waterschappen vragen zich af of de Deltaregisseur voldoende doorzettingsmacht krijgt en bepleiten wettelijke verankering van taken en bevoegdheden. Ook de Vereniging van Waterbouwers is van mening dat meer bevoegdheden nodig zijn. De CAW stelt dat de Deltaregisseur niet zozeer nieuwe bevoegdheden nodig heeft, maar wel via een mandaatregeling bevoegdheden van de minister dient te kunnen uitvoeren. Ook bepleit de CAW een spreekrecht voor de Deltaregisseur in het parlement, onder verantwoordelijkheid van de minister. Deze opmerkingen zijn voor het kabinet aanleiding geweest om het voorstel te verduidelijken en waar nodig aan te scherpen. De Deltaregisseur krijgt de status van regeringscommissaris, en de titel deltacommissaris. In artikel 3.6b zijn drie onderdelen van de taak van de deltacommissaris met name genoemd. De artikelen 3.6c en 3.6d regelen de bevoegdheden van de deltacommissaris, zie ook paragraaf 5.3 van deze toelichting. Het is niet nodig het spreekrecht voor de deltacommissaris in deze wet te regelen: indien gewenst kan een minister zich op grond van artikel 69 Grondwet in de Tweede Kamer laten bijstaan door de deltacommissaris.

De Unie van Waterschappen en het IPO vragen aandacht voor een mogelijke toename van administratieve lasten als gevolg van nieuwe rapportages aan de deltacommissaris. Het kabinet is zich van dit risico bewust. In

de memorie van toelichting is daarom benadrukt, dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt zal worden van bestaande rapportages en overlegstructuren.

Het deltaprogramma

De afbakening van het deltaprogramma, met name de reikwijdte van de integrale benadering gaf aanleiding tot reacties. Sommige partijen bepleiten een verdere verruiming (VNG, Stichting Natuur en Milieu), andere, zoals CAW, Unie van Waterschappen, IPO, VNO-NCW en de Vereniging van Waterbouwers, stellen dat de integrale aanpak niet ten koste mag gaan van de hoofddoelen van het deltaprogramma, te weten waterveiligheid en zoetwatervoorziening. De AcW gaat ervan uit dat maatregelen sec voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn water niet onder het deltaprogramma vallen. Deze opmerkingen hebben geleid tot verduidelijking in de toelichting. Daarbij dient wel opgemerkt te worden, dat enige beleidsvrijheid bij de invulling van het deltaprogramma aanwezig is, en de precieze afbakening pas in de praktijk vorm zal krijgen. De Vewin bepleit meer maatregelen in het deltaprogramma ter bescherming van de drinkwaterbronnen. Deze opmerking heeft niet geleid tot aanpassingen. De Deltawet geeft het doel van het deltaprogramma aan, namelijk waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Bij de invulling van het programma zal zoals gezegd de afweging gemaakt worden welke maatregelen wel en niet daaronder vallen.

De CAW constateert enige onduidelijkheid over de reikwijdte van de Deltawet ten aanzien van wateroverlast: valt die wel of niet eronder? De CAW bepleit een focus op het nationale belang van waterveiligheid, en acht wateroverlast met name een regionaal thema. Zowel de wettekst als de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt, waarbij het begrip wateroverlast geschrapt is als onderdeel van het deltaprogramma, maar gehandhaafd is bij de reikwijdte van het deltafonds. Het fonds ziet immers op alle rijksuitgaven op het gebied van waterbeheer.

Het productschap Vis heeft vragen over de verhouding tussen deltaprogramma, Waterwet en overige vigerende wetgeving. In de toelichting is verhelderd dat de voorgenomen maatregelen uiteraard moeten voldoen aan het vigerend wettelijk kader.

Deltafonds

De Rob en Rfv vinden de oprichting van het deltafonds een goede zaak. Waterveiligheid en zoetwatervoorziening zijn rijkstaken, waarvoor rijksmiddelen voor een langere tijd apart gezet moeten worden.

Het opnemen van het beheer en onderhoud in de doelstelling van het deltafonds wekt bij IPO/Unie van Waterschappen de zorg op dat er te weinig geld overblijft voor «echte» deltamaatregelen. Het kabinet heeft begrip voor deze zorg, maar is van mening dat het bij elkaar brengen van aanleg, beheer en onderhoud de doelmatigheid van de uitgaven voor infrastructuur ten goede komt. De omvang van het fonds wordt niet bij Deltawet, maar in het traject van de rijksbegroting bepaald.

Het experimenteerartikel voor integrale bekostiging roept reacties op. Het is de VNG niet voldoende duidelijk wat de betekenis is van het experimenteerartikel, en in hoeverre een integrale aanpak op basis van gescheiden budgetten, zoals nu plaatsvindt onder het Infrastructuurfonds, wel mogelijk blijft. Naar aanleiding van de reacties is de verhouding tussen de reguliere werkwijze en het experimenteerartikel verduidelijkt in wettekst en Memorie van Toelichting.

De Stichting Natuur en Milieu bepleit om de bekostiging van maatregelen op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit niet op basis van een experimenteerartikel, maar structureel uit het deltafonds te laten plaatsvinden. Gezien de onzekerheden over het effect in de praktijk hecht het kabinet echter aan een tijdelijke regeling, met een evaluatie.

Unie van Waterschappen en IPO zien met belangstelling de uitwerking van het experimenteerartikel tegemoet en verwachten hieruit een stimulans voor gebiedsprocessen. Ook AcW, Rob en Rfv ondersteunen het voorstel van integrale bekostiging op voorwaarde dat de financiële ruimte dat toelaat.

Artikelgewijze toelichting

Artikel I

Dit artikel voorziet in wijzigingen van de Waterwet in verband met de verankering van de deltacommissaris, het deltaprogramma en het deltafonds in die wet.

Onderdeel A

Deze wijziging strekt ertoe in artikel 1.1. van de Waterwet definities op te nemen van de begrippen deltafonds en deltaprogramma.

Onderdeel B

Dit onderdeel strekt tot opname van de figuur van de deltacommissaris in Hoofdstuk 3 van de Waterwet (Organisatie van het waterbeheer).

Artikel 3.6a verankert de figuur van de deltacommissaris in de wet, en bepaalt dat de deltacommissaris wordt aangesteld bij Koninklijk Besluit. De aanstelling van de deltacommissaris geschiedt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Op deze wijze wordt verzekerd dat de deltacommissaris voldoende draagvlak heeft bij de leden van het kabinet, met name bij de bewindspersonen (trekkers van de deelprogramma's, zie paragraaf 5.4) die medeverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het integrale deltaprogramma.

Artikel 3.6b geeft een algemene taakomschrijving van de deltacommissaris ten aanzien van het deltaprogramma, waarbij de belangrijkste elementen ter verduidelijking zijn geëxpliciteerd. Op de in paragraaf 5.2 van deze toelichting beschreven wijze bevordert de deltacommissaris de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma.

Artikel 3.6c geeft de deltacommissaris een eigen bevoegdheid om, indien nodig, ten behoeve van het deltaprogramma, relevante informatie die op basis van wettelijke informatieverplichtingen wordt verschaft, bij de betrokken ministers op te vragen.

Artikel 3.6d voorziet in regelmatig overleg tussen de deltacommissaris en bij het deltaprogramma betrokken bestuursorganen van decentrale overheden. Aldus wordt bewerkstelligd dat er op bestuurlijk niveau periodiek afstemming plaatsvindt over het deltaprogramma. In het eerste lid worden de bestuursorganen van provincies en waterschappen met name genoemd, omdat zij op regionaal niveau een belangrijke rol vervullen bij de zorg voor de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Andere bestuursorganen, bijvoorbeeld burgemeester en wethouders, kunnen, indien zij betrokken zijn bij het deltaprogramma, op uitnodiging van de deltacommissaris eveneens aan het overleg deelnemen (tweede lid).

Artikel 3.6e bevat een opsomming van de functies die onverenigbaar zijn met de functie van deltacommissaris. De functie is moeilijk te verenigen met een lidmaatschap van het parlement, omdat het parlement goedkeuring moet geven aan het deltaprogramma en het parlement de coördinerend bewindspersoon ter verantwoording kan roepen met betrekking tot het deltaprogramma. De deltacommissaris kan geen bewindspersoon zijn,

omdat hij in overeenstemming met de ministerraad wordt aangesteld. De functies van Commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder en lid van het dagelijks bestuur van een deelgemeente zijn bestuursfuncties die voor een deel betrekking (kunnen) hebben op waterbeheer, waardoor zich belangentegenstellingen zouden kunnen voordoen. Ook zijn zij vanwege de zwaarte van de combinatie van functies moeilijk te verenigen met de functie van deltacommissaris. Bij het voorzitterschap en lidmaatschap van het bestuur van een waterschap spelen dezelfde argumenten een rol. Bij de onderdelen i en j is de overweging dat een ambtenaar van een decentrale overheid de aanwijzingen van het bestuur van die overheid moet opvolgen, terwijl de deltacommissaris werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de coördinerend bewindspersoon.

Onderdeel C

Artikel 4.1 Waterwet bepaalt de inhoud van het nationale waterplan. Met de voorgestelde aanvulling van artikel 4.1, tweede lid, wordt bewerkstelligd dat een langetermijnvisie op de gewenste ontwikkelingen op het terrein van waterveiligheid en zoetwatervoorziening voortaan een verplicht onderdeel van het nationale waterplan vormt. Daarmee wordt verzekerd dat er in de beleidsvorming ook voor de langere termijn aandacht blijft bestaan voor ontwikkelingen in verband met de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste, in verband met de verwachte klimaatverandering, sociaal-economische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen. In verband met de door de commissie bij haar aanbevelingen gehanteerde termijnen (tot 2050 en na 2050) is gekozen voor een vooruitblik die ziet op een periode van ten minste veertig jaren.

Onderdeel D

Dit onderdeel strekt tot opname van het deltaprogramma in hoofdstuk 4 (Plannen) van de Waterwet. Bij het opstellen van de bepalingen ten aanzien van het deltaprogramma en het deltafonds is voor een deel aansluiting gezocht bij de opzet van de Wet Infrastructuurfonds en het daarin opgenomen Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (in de praktijk wordt dit programma aangeduid als Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, het MIRT). Het deltaprogramma wordt in het onderhavige voorstel van wet eveneens gesitueerd als uitvoeringsprogramma.

Artikel 4.9

Het nieuwe artikel 4.9 bepaalt dat er een deltaprogramma is. De wijze van totstandkoming van het deltaprogramma wordt beschreven in paragraaf 5.2 van het algemene deel van de toelichting alsmede de toelichting op artikel 4.10.

Het artikel bepaalt tevens de inhoud van het deltaprogramma. De reikwijdte van het deltaprogramma is breed. Primaire insteek is waterveiligheid en zoetwatervoorziening, maar het programma beoogt daar waar mogelijk een integrale aanpak. Maatregelen en voorzieningen op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening worden daar waar mogelijk en nuttig genomen in combinatie met daarmee samenhangende natuur- milieu-, of ruimtelijke maatregelen. Zie voor de bekostiging van dergelijke maatregelen paragraaf 3.3 van het algemene deel van de toelichting alsmede de toelichting op artikel III.

In ieder geval worden in het programma opgenomen maatregelen en voorzieningen van nationaal belang op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. De begrippen «waterveiligheid» en «zoetwatervoorziening» zijn niet gedefinieerd in de Waterwet. Met de gebruikte formule-

ringen «ter voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste» en «ter bescherming of verbetering van de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen» wordt nauw aangesloten bij de formulering en terminologie van de doelstellingen (in artikel 2.1) van de Waterwet. Hiermee zijn de doelen van het deltaprogramma beschreven. Immers waterveiligheid is gericht op het voorkomen en beperken van overstromingen, en zoetwatervoorziening is te beschouwen als de aanwezigheid van voldoende water van een goede kwaliteit in het watersysteem.

Met de term «maatregelen en voorzieningen van nationaal belang» wordt in ieder geval bedoeld op rijksprojecten. Het is echter niet uit te sluiten dat er ook projecten van regionale overheden hiertoe te rekenen zijn. Soms ook zijn er synergievoordelen te behalen door regionale projecten mee te nemen in de uitvoering. Indien hierover consensus is bij de voorbereiding van het deltaprogramma in de MIRT-gebiedsagenda's, kan de deltacommissaris besluiten ook deze projecten in zijn voorstel voor het deltaprogramma op te nemen, inclusief een voorstel voor de bekostiging. In verband met het beoogde integrale karakter van het deltaprogramma is in het derde lid bepaald dat het programma tevens maatregelen en voorzieningen kan bevatten ter bevordering of bescherming van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Deze maatregelen kunnen dus ook deel uitmaken van het deltaprogramma, onder de voorwaarde dat zij samenhangen met de in het tweede lid bedoelde maatregelen en voorzieningen op het terrein van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Ook onderzoeken die verband houden met de in het tweede en derde lid bedoelde maatregelen, zoals bijvoorbeeld onderzoek naar nieuwe veiligheidsnormering of naar kustuitbreiding, kunnen deel uitmaken van het deltaprogramma (vierde lid).

In het deltaprogramma zal voor de daarin op te nemen maatregelen en voorzieningen ook een financieringsvoorstel moeten worden opgenomen. Immers bij de behandeling van de begrotingswet voor het deltafonds zal duidelijk moeten zijn welke financiële gevolgen aan bepaalde maatregelen verbonden zijn. Daarbij worden de maatregelen en voorzieningen beschreven voor een periode van zes jaar, met een doorkijk van tien jaar (vijfde lid). De periode van zes jaar is gekozen vanwege de samenhang met de 6 jaarlijkse toetsingscyclus met betrekking tot de veiligheid van de primaire waterkeringen (artikel 2.12 Waterwet).

Zoals in paragraaf 3.2 van het algemene deel reeds is toegelicht, vormt het nationale waterplan, dat wordt vastgesteld door Onze Ministers van VenW, VROM en LNV gezamenlijk (artikel 4.1, eerste lid, Waterwet), het integrale beleidskader voor het deltaprogramma. De uitvoering van het deltaprogramma zal dus moeten bijdragen aan de verwezenlijking van het beleid dat is vastgelegd in dat plan. Met het oog hierop is in het zesde lid bepaald dat in het deltaprogramma zichtbaar wordt gemaakt op welke wijze daarmee bijgedragen wordt aan het bereiken van de doelstellingen van het nationale waterplan op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

In het deltaprogramma wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met het voorstel en de adviezen van de deltacommissaris met betrekking tot het programma. Indien wordt afgeweken van zijn voorstellen, wordt dit in het voorstel aan de Staten-Generaal gemotiveerd.

Zoals in paragraaf 3.5 van het algemene deel is toegelicht, is ervoor gekozen het hoogwaterbeschermingsprogramma een eigen wettelijke status te laten behouden. Dit met het oog op de geldende wettelijke verplichtingen rond het hoogwaterbeschermingsprogramma. Beide programma's kunnen echter in maatregelen overlappen. Beide program-

ma's worden uit het deltafonds bekostigd (zie paragraaf 4.3 van het algemene deel).

Artikel 4.10

Parallel aan hetgeen in de Wet Infrastructuurfonds is bepaald ten aanzien van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, schrijft artikel 4.10 voor dat Onze Minister jaarlijks, gelijktijdig met de begroting van het deltafonds voor het nieuwe jaar het deltaprogramma aan de Staten-Generaal aanbiedt. Na de beraadslagingen daarover in de Kamer wordt, met de vaststelling van de begrotingswet voor het deltafonds, het deltaprogramma voorzien van een financiële onderbouwing/dekking. Met het oog op de financiële onderbouwing van de in het deltaprogramma opgenomen maatregelen voorziet artikel 4.9, vijfde lid, er in dat in het deltaprogramma wordt aangegeven welke middelen beschikbaar worden gesteld.

Onderdeel E

Dit onderdeel voorziet in de opname van een nieuwe paragraaf in hoofdstuk 7 (Financiële bepalingen) van de Waterwet betreffende het deltafonds.

Artikel 7.22a (doelen deltafonds)

Doel van het deltafonds is primair de financiering en bekostiging van maatregelen en voorzieningen ter voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Financiering en bekostiging van daarmee samenhangende maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit en van de daarvoor benodigde basisinformatie en onderzoeken vallen eveneens onder de doelstelling van het fonds.

Artikel 7.22b (Comptabiliteitswet)

Het deltafonds is een begrotingsfonds in de zin van artikel 9 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit betekent dat de regels van die wet met betrekking tot inrichting, toelichting, tijdschema, wijziging, enz. van de begroting van toepassing zijn, evenals de bepalingen met betrekking tot toezicht op de uitvoering, verantwoording en controle.

Artikel 7.22c (ontvangsten deltafonds)

Eerste lid

Het deltafonds zal grotendeels worden gevuld door budgetoverheveling, dat wil zeggen via het beschikbaar stellen van bijdragen ten laste van een of meer andere begrotingen. Artikel 7.22c, eerste lid, bepaalt dat het fonds in ieder geval deels gevoed zal worden uit de begroting van VenW. Ook bijdragen uit andere fondsbegrotingen of departementale begrotingen zijn mogelijk. Bijdragen van derden vormen binnen de ontvangsten van het fonds een aparte categorie. Het moet gaan om ontvangsten die bewust uit beleidsmatige overwegingen worden bijgedragen ter bekostiging van de uitgaven van het fonds (geoordeelde ontvangsten). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie waarin in het kader van de uitvoering van een rijksproject ten behoeve van een medeoverheid een voorziening wordt gerealiseerd en deze als tegenprestatie een bedrag ter grootte van de kosten van die voorziening overmaakt aan het Rijk, waarbij dat bedrag ten goede komt aan het fonds. De kosten van de voorziening komen aldus per saldo voor rekening van de betrokken medeoverheid. Onderdeel d is een restcategorie. Het betreft ontvangsten die passen

binnen de doelstellingen van het fonds en niet onder de onderdelen a, b of c zijn te brengen.

Tweede lid

Een eventueel batig saldo wordt overgeheveld naar het volgende begrotingsjaar. De fondsconstructie maakt dit mogelijk. Een overschot aan middelen in een bepaald jaar blijft dus beschikbaar.

Artikel 7.22d (uitgaven en subsidies)

Eerste lid (uitgaven)

Uit het fonds zullen de kosten worden betaald die met het oog op de waterveiligheid en zoetwatervoorziening worden gemaakt met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk (onderdeel a). Het betreft behalve de kosten van aanleg en verbetering, ook die van beheer, onderhoud en bediening. De keuzes die met betrekking tot de aanleg en verbetering worden gemaakt zijn immers van invloed op de kosten die naderhand voor beheer, onderhoud en bediening moeten worden gemaakt. Om tot een goede afweging te komen is het wenselijk dat de kosten voor aanleg en voor beheer en onderhoud in hun onderlinge samenhang worden gezien. Bekostiging uit dezelfde bron bevordert dit. Tot beheer worden mede gerekend vergunningverlening en het toezicht op de naleving van regelgeving nodig voor de instandhouding van de voorzieningen.

Uitgaven voor samenhangende maatregelen (onderdeel b) gericht op een goede waterkwaliteit komen eveneens ten laste van het deltafonds. Hiertoe zijn onder andere te rekenen herstel- en inrichtingswerkzaamheden, maatregelen gericht op eutrofiëringsbestrijding en de aanleg van vispassages in rivieren. Ook kan worden gedacht aan sanering van vervuilde waterbodems in samenhang met de uitdieping of verbreding van een rivier en de aanleg van bergingslocaties voor baggerspecie. Deze maatregelen worden thans bekostigd uit het Infrastructuurfonds. De kosten van het inwinnen, bewerken en verspreiden van daarmee samenhangende gegevens zullen eveneens ten laste komen van het fonds, omdat zij in de eerste plaats worden verzameld met het oog op de besluitvorming over de in de onderdelen a en b bedoelde voorzieningen en maatregelen.

Tweede, derde en vierde lid (subsidies)

Het tweede lid vormt de wettelijke basis voor het verstrekken van subsidies uit het deltafonds. Deze subsidies kunnen door Onze Minister worden verstrekt ten behoeve van aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van waterstaatswerken die niet bij het Rijk in beheer zijn of zullen zijn, daarmee samenhangende maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit of daarmee samenhangend onderzoek.

Het derde lid verklaart de artikelen 3 t/m 6 van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat (hierna: de Kaderwet) van toepassing. Op grond van deze bepalingen kunnen bij of krachtens AMvB of bij ministeriële regeling activiteiten worden aangewezen waarvoor subsidie wordt verstrekt en kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot onder andere de voorwaarden die daarbij gelden, het bedrag van de subsidie of de wijze waarop dit wordt bepaald (vgl. artikel 3, tweede lid, Kaderwet).

De Kaderwet bevat algemene uitgangspunten voor de verstrekking door de Minister van VenW van subsidies als bedoeld in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 4:21, derde lid, van de Awb bepaalt

dat Titel 4.2 van de Awb niet van toepassing is op regelingen die uitsluitend voorzien in verstrekking van financiële bijdragen aan publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals waterschappen. Het is echter wel de bedoeling dat de Kaderwet als basis kan gaan dienen voor zodanige regelingen. De Invoeringswet Waterwet¹ bevat daartoe in artikel 1.3 een wijziging van de Kaderwet. Deze wijziging houdt in dat aan artikel 3 van de Kaderwet een nieuw (vierde) lid wordt toegevoegd, inhoudende dat in afwijking van artikel 4:21, derde lid, Awb, titel 4.2. van de Awb ook van toepassing is op een subsidieregeling krachtens de Kaderwet die uitsluitend voorziet in verstrekkingen aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Omdat het derde lid van het onderhavige artikel bepaalt dat artikel 3 van de Kaderwet van toepassing is op subsidies die worden verstrekt uit het deltafonds, is op de betrokken subsidieregelingen derhalve titel 4.2 van de Awb van toepassing, ook als deze uitsluitend voorzien in financiële bijdragen aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

In subsidieregelingen die tot stand komen op basis van artikel 7.22d, tweede en derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel, zal onder andere worden geregeld voor welke maatregelen, voorzieningen of activiteiten subsidie uit het deltafonds zal worden verstrekt en onder welke voorwaarden die zal plaatsvinden. Wie voor subsidie in aanmerking komen, zal afhankelijk zijn van de aard van de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld. De subsidieontvangers kunnen waterschappen zijn of (ook) andere medeoverheden, maar verstrekking van financiële bijdragen aan privaatrechtelijke rechtspersonen is evenmin uitgesloten. Het is mogelijk dat de wijze waarop de subsidies worden verstrekt en de daaraan verbonden verplichtingen per categorie subsidieontvangers zullen verschillen.

Op subsidies aan bijvoorbeeld gemeenten, die zijn aan te merken als specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet, zijn de betrokken bepalingen van die wet van toepassing.

Specifieke uitkeringen dienen een basis te hebben in een wet in formele zin (artikel 17, eerste lid, Financiële-verhoudingswet). Aan dit vereiste wordt voldaan door het tweede lid van het onderhavige artikel. Bij het toekennen van subsidies uit de deltafonds moet verder de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3 086 451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (Stcrt. 2009, 20 306) in acht worden genomen. Deze Aanwijzingen gelden ongeacht wie de subsidieontvanger is. Op subsidies uit het deltafonds is artikel 4:34 van de Awb van toepassing. Dit artikel biedt de mogelijkheid om subsidies die ten laste komen van een begroting die nog niet is vastgesteld, te verlenen onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld. Het vierde lid van het onderhavige artikel schrijft imperatief voor dat subsidies die ten laste komen van het deltafonds onder dit voorbehoud worden verleend. Dit maakt het mogelijk om, onder de voorwaarden die daaraan in artikel 4:34 van de Awb met het oog op de rechtszekerheid worden gesteld, op de subsidieverlening terug te komen voor zover de inmiddels vastgestelde begroting dit redelijkerwijs noodzakelijk maakt.

Vijfde lid

Het vijfde lid biedt de mogelijkheid dat uit het fonds uitgaven worden gedaan ten behoeve van maatregelen in buiten het Nederlandse grondgebied liggende delen van de stroomgebiedsdistricten Eems, Maas, Rijn en Schelde. Dit artikel is primair opgenomen met het oog op maatregelen ter voorkoming dan wel beperking van overstromingen in Nederland. Het kan hier zowel om studies en onderzoeken als om fysieke maatregelen gaan.

¹ Stb. 2009, 489.

Zesde lid

De uitgaven ten behoeve van het bureau van de deltacommissaris komen ten laste van het deltafonds.

Zevende lid (andere uitgaven)

Het zesde lid heeft de functie van vangnetbepaling. Onder deze bepaling vallen de uitgaven die niet onder een van de eerder genoemde categorieën van uitgaven zijn onder te brengen. Uiteraard dienen deze uitgaven in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van het fonds.

Achtste lid (nadelig saldo t.l.v. fonds)

Indien in enig jaar meer uitgaven plaatsvinden dan voor het desbetreffende jaar zijn begroot komen die ten laste van de begroting van het volgende jaar.

Onderdeel F

Met het oog op de uniformiteit wordt het derde lid van 7.23 in overeenstemming gebracht met de tekst van artikel 7.22d, derde lid.

Artikel II

Dit artikel voorziet in de noodzakelijke wijzigingen van de Wet Infrastructuurfonds. In verband met de oprichting van het deltafonds vinden de «wateruitgaven» uit het Infrastructuurfonds (d.w.z. voor de natte infrastructuur) voortaan plaats uit het deltafonds.

Bij de wet van 19 november 1997 tot wijziging van de Wet Infrastructuurfonds¹ is de reikwijdte van het Infrastructuurfonds uitgebreid met natte infrastructuur. Bij die gelegenheid is de definitie van infrastructuur (alle onroerende voorzieningen ten behoeve van verkeer en vervoer van personen en goederen, met inbegrip van de daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de verkeersveiligheid en de bescherming van het milieu) gewijzigd door daaraan toe te voegen «en ten behoeve van waterbeheren en waterkeren» en is daarin «verkeersveiligheid» vervangen door «veiligheid».

Omdat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de overheveling van de financiering en bekostiging van infrastructuur ten behoeve van waterveiligheid en zoetwatervoorziening naar het deltafonds, worden bovenvermelde wijzigingen ongedaan gemaakt. Het Infrastructuurfonds wordt hiermee weer een fonds voor de financiering en bekostiging van (onroerende) voorzieningen voor verkeer en vervoer en bijbehorende voorzieningen ten behoeve van de verkeersveiligheid en milieubescherming. «Verkeersveiligheid» is destijds niet in de Wet Infrastructuurfonds gedefinieerd. Wel kan uit de memorie van toelichting bij die wet worden afgeleid dat het begrip ruim wordt opgevat en dat ook bijzondere voorzieningen bijvoorbeeld ten behoeve van het vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals voorzieningen in tunnels, voorzieningen voor routing, etc. daartoe worden gerekend. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

Bekostiging van aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en bediening van vaarwegen blijven plaatsvinden uit het Infrastructuurfonds. Het gaat ook hier immers om voorzieningen voor verkeer en vervoer. De uitgaven dienen wel betrekking te hebben op de verkeersfunctie van de vaarwegen; uitgaven voor de waterhuishouding of sanering van vervuilde waterbodems in samenhang met waterveiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld in het kader van Ruimte voor de Rivier) worden niet uit het Infrastructuur-

¹ Stb. 1997, 662.

fonds gedaan, maar worden voortaan bekostigd uit het deltafonds. Vindt de sanering van de waterbodembodem echter plaats in het kader van de verdieping van een vaargeul ten behoeve van de scheepvaartfunctie, dan wordt deze maatregel bekostigd uit het Infrastructuurfonds.

Met de voorgestelde wijzigingen van artikel 6, eerste lid, onderdeel d, en artikel 8, zesde lid, wordt beoogd te verduidelijken dat de bedoelde ontvangsten en uitgaven van het Infrastructuurfonds moeten passen binnen de doelstellingen van het fonds.

Artikel III

Het wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om gedurende een periode van tien jaren gerekend vanaf de inwerkingtreding van de wet te experimenteren met integrale bekostiging. Dit houdt in dat behalve de uitgaven en subsidies bedoeld in het voorgestelde artikel 7.22d, uit het fonds eveneens uitgaven kunnen worden gedaan of subsidies kunnen worden verstrekt ten behoeve van voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op de beleidsterreinen natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Voorwaarden zijn dat deze activiteiten in rechtstreeks verband staan met maatregelen ten behoeve van waterveiligheid of zoetwatervoorziening en dat er toereikend aanvullend budget beschikbaar wordt gesteld uit een andere voedingsbron dan de begroting van VenW. Indien bijvoorbeeld het voornemen bestaat om een investering te doen in verband met de waterveiligheid, en daarbij tevens maatregelen te treffen ter bescherming van de natuur of ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit, moeten de kosten die gepaard gaan met de aspecten die geen betrekking hebben op waterveiligheid worden gedekt door bijdragen uit een of meer andere rijksbegrotingen of van eventuele derden. In dit voorbeeld ligt een bijdrage uit de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit respectievelijk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu voor de hand.

Uitgaven die voortvloeien uit verplichtingen jegens derden die zijn aangegaan binnen de experimenteerperiode, of subsidies die binnen deze periode van tien jaren zijn aangevraagd, kunnen nog tot twee jaren nadien ten laste van het fonds worden gebracht (Artikel III, tweede lid).

Artikel IV

In artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld aan artikel 4.1 van de Waterwet een derde lid toe te voegen dat de verplichting bevat om in het nationale waterplan een langetermijnvisie op te nemen op de gewenste ontwikkelingen op het terrein van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Het nationale waterplan dient om de zes jaren te worden herzien. Het eerste lid van artikel IV sluit hierbij aan door te bepalen dat de opname van de langetermijnvisie uiterlijk bij de eerstvolgende zesjaarlijkse herziening van het nationale waterplan dient plaats te vinden.

Artikel 12, vierde lid, van de Comptabiliteitswet bepaalt dat een wetsvoorstel tot vaststelling van een begroting aan de Tweede Kamer wordt aangeboden op de derde dinsdag in september van het jaar voorafgaande aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft. Indien het onderhavige wetsvoorstel in een bepaald jaar in werking treedt na de derde dinsdag in september, is het te laat om nog een ontwerp-begroting van het deltafonds voor het volgende jaar in te dienen. De eerstvolgende gelegenheid is dan de derde dinsdag van september in het daaropvolgende jaar.

Artikel IV, derde lid, bepaalt om die reden dat de eerste ontwerp-begroting van het deltafonds op de eerste derde dinsdag na de inwerkingtreding van de wetsbepalingen die betrekking hebben op het deltafonds, aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden. Omdat volgens artikel 4.10 van

de Waterwet het deltaprogramma gelijktijdig met de ontwerp-begroting aan de Staten-Generaal wordt aangeboden, dient ook uiterlijk op die datum uitvoering te zijn gegeven aan artikel 4.9 (artikel IV, tweede lid). Artikel IV, vierde lid, bepaalt dat op reeds ingediende begrotingen de Wet Infrastructuurfonds van toepassing blijft. Hiermee wordt voorkomen dat op eventuele wijzigingen van een ingediende begroting het regime van het deltafonds van toepassing zou worden. Het vijfde lid van artikel IV bepaalt dat op subsidieverstrekingen die hebben plaatsgevonden krachtens de Wet Infrastructuurfonds het bij of krachtens die wet bepaalde, zoals dat luidde vóór de inwerkingtreding van artikel II, van toepassing blijft. Voor subsidieverstrekingen die reeds hebben plaatsgevonden, hebben de in artikel II voorgestelde wijzigingen van de Wet Infrastructuurfonds dus geen gevolgen.

Artikel V

Het ligt in de rede dat regering en parlement vinger aan de pols houden over de werking van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening in de praktijk. Naar verwachting zal er na enkele jaren behoefte zijn aan een evaluatie van de werking van het deltaprogramma en het fonds. Hierbij kunnen ook de bevindingen van de deltacommissaris een rol spelen. Voor wat betreft de evaluatietermijn zou, omdat dit voorstel van wet een wijziging van de Waterwet betreft, in theorie aangesloten kunnen worden bij het moment waarop de evaluatie van die wet plaatsvindt, d.w.z. vóór eind 2014 (vgl. artikel 10.4 Waterwet). Dit zou echter betekenen dat er erg weinig tijd is om ervaring op te doen met het bepaalde in het onderhavige voorstel van wet. Om die reden wordt voorgesteld om, indien dit voorstel van wet tot wet wordt verheven en in werking treedt, de evaluatie (met uitzondering van artikel III) binnen vijf jaar na inwerkingtreding te laten plaatsvinden. De evaluatie zal mede betrekking hebben op de effecten en doeltreffendheid van de subsidies die zullen worden verstrekt op basis van artikel 7.22d. De evaluatie van artikel III zal plaatsvinden uiterlijk op 30 juni 2019. De termijn van 5 jaar wordt te kort geacht voor een evaluatie van de ervaringen met integrale bekostiging op basis van de experimenteerbepaling, omdat er binnen die termijn, gezien de voorbereidingstijd die met projecten gemoeid is, waarschijnlijk te weinig ervaring opgedaan is met integrale bekostiging om te kunnen evalueren.

Artikel VI (citeertitel)

Als citeertitel van deze wet is gekozen voor de titel «Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening». De titel Deltawet is reeds eerder aan een wet toegekend, te weten aan de Wet van 8 mei 1958, houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamsche Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloed. Het overgangsrecht van die wet is nog van kracht en het is niet uitgesloten dat daar nog een beroep op kan worden gedaan. Voorts bevatten andere wetten nog verwijzingen naar de oorspronkelijke Deltawet uit 1958. Onder deze omstandigheden is het onwenselijk de titel Deltawet nogmaals te gebruiken. De situatie waarin twee wetten met dezelfde titel bestaan, kan immers tot rechtsonzekerheid leiden. In de voorgestelde titel «Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening» komt de Deltawet als zodanig herkenbaar terug, aangevuld met de twee onderwerpen waar het advies en de aanbevelingen van de Deltacommissie primair op gericht zijn: waterveiligheid en zoetwatervoorziening.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa