

Vergaderjaar 2011–2012

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 11 oktober 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering om deze vragen uiterlijk 9 november 2011 van beantwoording te voorzien.

Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Deze leden beschouwen de wijziging van de Waterwet op dit onderdeel als een goede vertaling van het rapport *Samen werken met water* van de commissie-Veerman² en een deugdelijk instrumentarium voor de uitvoering van het daaruit afgeleide deltaprogramma. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat dit wetsvoorstel een goed antwoord is op het waterveiligheidsprobleem dat Nederland de komende decennia te wachten staat. Terecht is hier de hoofdstructuur van de zoetwatervoorziening aan toegevoegd. Deze leden willen nog verduidelijking van de regering over een aantal kwesties.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening. De wet beoogt door de wijziging van een tweetal andere wetten een wettelijke basis te scheppen voor respectievelijk de deltacommissaris, het deltaprogramma en het deltafonds. Daarmee wordt het belang van de zwaarte en onafhankelijkheid van de functie naar de mening van de leden van de PvdA-fractie goed verankerd. Wel hebben deze leden nog een vraag aan de regering.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het betreffende wetsvoorstel. Deze leden achten waterveiligheid in een land als Nederland, waarvan grote delen onder de zeespiegel liggen, zowel voor haar inwoners als ook haar economie van groot belang. Uit het in te stellen deltafonds kunnen maatregelen en voorzieningen ten

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA), Essers (CDA), Slagter-Roukema (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), (*vice-voorzitter*), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Smaling (SP), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Vlietstra (PvdA), M. de Graaff (PVV), (*voorzitter*), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Dijk (PVV), Ester (CU) en Schouwenaar (VVD).

² Bijlage bij Kamerstukken I 2007/08, 31 710, nr. 1.

aanzien van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, alsmede het beheer van de hoofdwatersystemen, de waterkwaliteit en daarmee samenhangende informatie en onderzoek worden gefinancierd. In dit licht gezien, hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen, met name ten aanzien van de prioritering in financiering. De leden van de CDA-fractie wachten de beantwoording met belangstelling af.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen aan de regering.

Taakverdeling en afstemming

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat het gewijzigd voorstel van wet, de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer niet geheel duidelijk zijn over de afbakening van de te verwachten zoetwaterproblematiek tussen het deltaprogramma en de lopende verantwoordelijkheden van de lagere overheden, in het bijzonder die van de waterschappen. Wil de regering nog eens duidelijk maken wat precies onder de strategische opgaven van het deltaprogramma valt en wat onder de vigerende decentrale verantwoordelijkheden door de lagere overheden moet worden opgelost? Daarbij doet zich uiteraard ook de vraag voor hoe de afstemming tussen beide niveaus zal worden geregeld.

Het deltaprogramma gaat expliciet uit van een intensieve samenwerking tussen het Rijk, de andere overheden en maatschappelijke groeperingen. In het project Ruimte voor de Rivier is daarbij ook nadrukkelijk gekozen voor een onderscheiden verantwoordelijkheid. Het Rijk bewaakt de financiële randvoorwaarden en de integrale veiligheidstaakstelling en is voor het overige een gelijkwaardige partner van de andere overheden in het opzetten van het project als geheel en de deelprojecten daarbinnen. Stelt de regering zich een soortgelijke aanpak voor bij het uiterst gecompliceerde project dat het deltaprogramma met zich meebrengt?

De integrale aanpak van het deltaprogramma geeft de deltacommissaris en diens bureau niet alleen veel zeggenschap over de uitvoeringsaspecten van het deltaprogramma, maar daarmee ook over de vele beleidsaspecten die samenhangen met de waterveiligheid en de zoetwatervoorziening. Een integrale benadering van beleid en uitvoering valt naar het oordeel van de leden van de fractie van de VVD toe te juichen. Eenzelfde integrale benadering van het waterbeleid in Nederland wordt echter ook gevraagd van de beleidsdirectie Water van het departement, het huidige Directoraat-generaal Water (DGW). Zonder ook maar enige verkeerde intentie te veronderstellen, zou deze soortgelijkheid van taakdefinitie kunnen leiden tot overlap tussen beide genoemde instellingen, zo niet tot spanningen. Wil de regering duidelijk maken hoe de verhouding tussen het bureau van de deltacommissaris en DGW is geregeld en hoe hierbij verantwoordelijkheden worden onderscheiden en gescheiden?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de regering ervoor kiest de deltacommissaris rechtstreeks te brengen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenM. Het treffen van maatregelen en voorzieningen met betrekking tot de waterveiligheid en zoetwatervoorziening vraagt om een geïntegreerde aanpak, waarbij een optimale afstemming met andere ministeries en bestuursorganen noodzakelijk is. De leden van de PvdA-fractie hebben daarbij de volgende vraag. Op welke wijze borgt het kabinet deze noodzakelijke integraliteit, zowel beleidsmatig als financieel? Deze leden wachten het antwoord van het kabinet af.

Integraliteit en prioritering

Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie stelt de regering terecht dat de waterveiligheidsproblematiek vrij nauwkeurig kan worden geformuleerd en de daaraan gekoppelde taak als een specifieke verantwoordelijkheid kan worden afgebakend. Tegelijk zoekt de regering echter ruimte voor een integrale benadering van deze opgave. Daartoe worden ook het waterkwaliteitsbeheer en de gebiedskwaliteit in een zeer ruime zin in de wettelijke opgave voor de waterveiligheid meegenomen; dit dus ook als deel van het taakdomein van de deltacommissaris. Op deze wijze wordt de waterveiligheid deel van een integraal taakgebied. Hoe moet nu echter worden voorkomen dat andere beleidscompartimenten een even groot gewicht krijgen als de waterveiligheid? In het project Ruimte voor de Rivier is de integrale aanpak om deze reden in een hiërarchisch verband geplaatst: een resultaatsverplichting voor de waterveiligheid en een inspanningsverplichting voor andere taaksegmenten en gebiedsaspecten die in de concrete projectactiviteiten kunnen worden meegenomen. Kan de regering toezeggen dat eenzelfde systematiek voor het deltaprogramma gaat gelden en dat zo voorkomen wordt dat het beleid ten aanzien van de waterveiligheid te lijden krijgt onder een nevenschikking van opgaven?

Financiële aspecten en prioritering

De leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** merken op dat het wetsvoorstel lijkt te regelen, dat de gelden die beschikbaar komen voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) onderdeel worden van het deltafonds, dit omwille van een goede afstemming tussen beide programma's. Afstemming is een goede zaak. Dit neemt niet weg dat het fondsdeel HWBP gebonden is aan een strikte wettelijke normering en dat er een resultaatsverplichting geldt inzake het voldoen aan deze normen. Daar komt bij dat een substantieel deel van deze gelden opgebracht gaan worden door de waterschappen, wat uiteraard leidt tot een vergaand medezeggenschap over de besteding daarvan. Wil de regering duidelijk maken wat nu precies de wettelijk toegestane en praktisch te verwachten invloed is van het deltaprogramma op de bestedingen van het HWBP-deel van het deltafonds? Als er sprake zou zijn van specifieke opvattingen over deze bestedingen vanuit het perspectief van het deltaprogramma, opvattingen die afwijken van de uitvoeringsverplichtingen van Rijkswaterstaat of de waterschappen; hoe verloopt dan de besluitvorming? Kan de regering duidelijk maken dat mogelijke verschillen in inzicht of programmering niet leiden tot patstellingen of conflicten? Hoe worden conflicten of besluiteloosheid voorkomen?

De leden van de fractie van het **CDA** constateren dat de financiering van het fonds uit de begrotingen van diverse ministeries zal kunnen geschieden. De praktijk is echter dat het deltafonds vooralsnog (ook na 2020) gevoed wordt met geld van de begroting van het ministerie van IenM. Vanwege deze beperking is in het wetsvoorstel gekozen voor een deltafonds, uitsluitend bestemd voor de «wateruitgaven» en niet voor bekostiging van bijkomende maatregelen op andere beleidsterreinen.

De leden van de CDA-fractie ondersteunen deze doelstelling, maar vragen de regering nog eens uiteen te zetten hoe gewaarborgd wordt dat het fonds voldoende middelen zal bevatten om de op te stellen, noodzakelijke, maatregelen ten behoeve van de waterveiligheid te kunnen financieren. Verder zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat waterveiligheid de hoogste prioriteit verdient daar waar het gaat om verdeling van middelen. Zij vernemen dan ook graag of de regering deze mening deelt en of geconcludeerd mag worden dat – indien de aanvragen binnen het

deltafonds de financiële middelen overschrijden – bekostiging van waterveiligheid voorrang krijgt.

Er bestaat bij de regering 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. Een en ander om te bezien of integrale bekostiging uit het deltaxfonds inderdaad de snelheid van de besluitvorming bevordert. 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 te doen of subsidies te verstrekken ten behoeve van die bijkomende maatregelen, mits daarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn. Deze mogelijkheid kan blijkens de memorie van toelichting benut worden indien hiervoor additioneel budget van andere departementen beschikbaar komt.

De leden van de CDA-fractie zouden hier de volgende vraag aan willen koppelen. Stel dat andere ministeries dan IenM middelen hebben toegevoegd aan het deltaxfonds, verwordt het deltaxfonds dan tot een fonds waaruit (zonder schotten) integrale bekostiging kan plaatsvinden?

Is de regering met de leden van de **SP**-fractie van mening dat een adequaat deel van het budget in onderzoek moet gaan zitten? Er liggen nog buitengewoon veel technische vragen, maar ook vragen rondom risicoduiding, monitoring, gedrag en communicatie tussen overheid en bevolking en de rol van de private sector. Het gaat bij dit wetsvoorstel waarschijnlijk om forse bedragen en de effectiviteit van de inzet van deze middelen moet zo groot mogelijk zijn. Verder zal veel kennis moeten worden uitgewisseld met landen die te lijden hebben (gehad) van overstromingen. Ook dat is een onderzoekstaak. In hoeverre is hierin voorzien?

Ten slotte zien de leden van de fractie van de SP graag een uiteenzetting hoe de voeding van het deltaxfonds is geregeld. Er is nu al sprake van een flink gat. De indruk wordt gewekt dat de financiering een hoog «we zien wel waar op een gegeven moment behoefte aan is»-gehalte heeft, wellicht gevoed door de huidige financieel-economische situatie. Zien deze leden dat goed?

Risico en proactiviteit

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat er ten behoeve van de uitvoering van het deltaxprogramma een aandrang kan worden verwacht resultaat te zien en dus snel tot actie over te gaan: het programma dus snel om te zetten in werk. De open einden die de proactieve aanpak met zich meebrengt vragen echter zeer veel en gedegen onderzoek. Dit niet alleen vanwege de complexiteit van de veiligheidsopgave, maar ook vanwege de ingewikkelde definitie van de risicosituatie die in de nabije toekomst het hoofd zal moeten worden geboden. Wat is de visie van de regering op deze risicosituatie, dit bijvoorbeeld ook vergeleken met de risicobenadering die voor het HWBP geldt? Staat de regering open voor een fundamentele discussie over deze risicobenadering en is ze bereid ook hiervoor onderzoekscapaciteit vrij te maken?

De leden van de **SP**-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het begrip «risico». Hanteert de regering het voorzorgsprincipe (met andere woorden: er zal nóóit een overstroming zijn c.q. er zal nóóit meer iemand verdrinken in dit land?). Aan die keuze hangt namelijk een prijskaartje,

hoewel daar door het open einde van het wetsvoorstel nog geen bedrag op staat. Deze leden refereren hierbij aan de inbreng van VVD-woordvoerder Lucas in de Tweede Kamer.¹ Dit Lid citeerde de heer Wientjes, voorzitter van VNO-NCW, die zei dat «de vraag of Nederland veilig is voor het water eigenlijk niet eens mag opkomen, dat moet een gegeven zijn». Deze uitspraak plaatst de mens wel erg ver boven de natuur, maar van meer belang is het feit dat er in ligt besloten dat het risico op overstroming geacht wordt nul te zijn. Hoe ziet de regering dit?

Wat is het proactieve en wat het reactieve deel van het wetsvoorstel? Na 1953 is begonnen met de Deltawerken; na midden jaren 90 werd de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier ontwikkeld: in beide gevallen «reacties op...». Enerzijds kan men dan zeggen: «als het kalf verdronken is dempt men de put», anderzijds is het erg moeilijk preventief te opereren wanneer men niet weet of de calamiteit waar men zich tegen wapent zich ooit zal voordoen, of althans in de mate waar de beschermingsmaatregelen zich op richten.

Zeespiegelstijging en piekafvoeren

In hoeverre maakt de regering in dit wetsvoorstel onderscheid tussen geleidelijke verandering (zeespiegelstijging) en de toename van extremen (piekafvoeren), zo vragen de leden van de SP-fractie. Zijn met landen in de bovenstroomse delen van Schelde, Maas en Rijn afspraken gemaakt alvorens de wettekst op te stellen, bijvoorbeeld over maatregelen om piekafvoeren tegen te gaan en om een minimum aan regenabsorberend oppervlak te garanderen?

Verzilting

De leden van de SP-fractie constateren dat verzilting wordt gezien als een groot risico en als zeer onwenselijk, met name voor de agrarische sector. Inderdaad kunnen veel grassen en gewassen niet tegen te hoge zoutgehalten, maar wat zijn eventuele voordelen? Verzilte gebieden kunnen mooie natuur opleveren, hebben recreatieve waarde en kunnen vermarktbare producten opleveren. Bovendien wordt nu veel zoet water door de Nieuwe Waterweg gejaagd om het zout buiten de deur te houden. Wat is hier het afwegingskader van de regering?

Rapport Deltacommissie

Hoe verhoudt het rapport van de commissie-Veerman zich in grote lijnen tot het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de SP-fractie. Wat is wel en niet overgenomen en waarom wel of niet?

Delegatie en parlementaire controle

De leden van de SP-fractie constateren dat het een tamelijk «lege» wet betreft. De werkelijke keuzes en bijbehorende uitgaven verlopen via gedelegeerde regelgeving. Gezien de te verwachten forse uitgaven vragen deze leden hoe de verdere besluitvorming wordt geregeld. Wat wordt geregeld per AMvB, wat via ministeriële regelingen? Hoe wordt de voorhangprocedure geregeld? Vindt de regering dat het parlement

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 28, p. 5.

voldoende in staat wordt gesteld de controlerende taken te blijven vervullen, mocht het wetsvoorstel in de Eerste Kamer worden aangenomen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
M. de Graaff

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer