



AcW-2008/333

REACTIE OP HET KABINETSSTANDPUNT NAAR AANLEIDING VAN DE BEVINDINGEN VAN DE DELTACOMMISSIE

Aanleiding

Het Kabinet heeft op 12 september 2008 haar reactie gegeven op de bevindingen van de Commissie Duurzame Kustontwikkeling (in het vervolg Deltacommissie genoemd). De Deltacommissie pleit voor een voortvarende aanpak van de veiligheid tegen overstromingen, mede in het licht van de klimaatverandering en de toenemende zorg voor een goede zoetwatervoorziening in Nederland.

Met het uitbrengen van het rapport 'Samen werken met water' en de eerste reactie daarop door het Kabinet is een brede discussie op gang gekomen over een aantal uitgangspunten en aanbevelingen van de Deltacommissie voor de toekomstige aanpak van de waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Gezien haar betrokkenheid bij het waterbeleid en het grote belang van de waterveiligheid, geeft de Adviescommissie Water (AcW) thans een beknopte reactie op het Kabinetsstandpunt. De AcW doet daarbij een aantal aanbevelingen aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat voor de verdere uitwerking van het Kabinetsstandpunt in het Nationaal Waterplan en in de Deltawet.

De Staatssecretaris heeft de AcW gevraagd haar in 2009 te adviseren over het ontwerp Nationaal Waterplan. In dat advies zal de AcW dieper ingaan op de voorstellen van het Kabinet met betrekking tot verschillende door de Deltacommissie onderscheiden gebieden, zoals de Zuidwestelijke Delta en het IJsselmeer. Ook het voorgestelde beleidskader voor nieuwbouw in laaggelegen gebieden en het buitendijks bouwen zal de AcW dan nader bezien.

Urgentie

De AcW constateert met voldoening dat het Kabinet door de instelling van de Deltacommissie en met haar reactie op de bevindingen van de commissie, blijk geeft doordrongen te zijn van de grote urgentie van het onderwerp waterveiligheid. In 2006 heeft de AcW geadviseerd over de veiligheid van Nederland tegen overstromen. De AcW constateert thans dat het rapport van de Deltacommissie en de Kabinetsreactie daarop, op hoofdlijnen overeenkomen met het eerdere advies van de AcW. Kort samengevat:

1. Het is noodzakelijk dat de geconstateerde achterstanden bij de dijkversterkingen/verhogingen worden ingehaald;
2. De bescherming tegen overstromen moet worden verbeterd omdat de huidige normen verouderd zijn en de bedreiging mede door de klimaatverandering toeneemt;
3. De rijksoverheid dient een centrale rol te vervullen bij deze taak, maar goede samenwerking met andere overheden, burgers en bedrijfsleven is essentieel;
4. Bij de uitwerking van het Kabinetsstandpunt is een goede afstemming met beleidsterreinen als natuur, landbouw en recreatie een essentiële voorwaarde;
5. Daarom is een stevig juridisch kader en een solide financiering voor de lange termijn noodzakelijk.

Integrale aanpak noodzakelijk

De Deltacommissie pleit nadrukkelijk voor een integrale aanpak van de waterproblematiek. Ook de Kabinetsreactie geeft aan de stijgende zeespiegel, de dalende bodem en de hogere rivierafvoeren niet geïsoleerd te willen zien. De samenhang met wateroverlast, watertekort en waterkwaliteit is evident. Tegelijkertijd beschouwt het Kabinet het waterbeleid in haar reactie ook nadrukkelijk in samenhang met de ruimtelijke ordening en gebruiksfuncties als landbouw, visserij, natuur, recreatie, transport en stedelijke ontwikkeling.

De AcW onderschrijft de noodzaak van een integrale aanpak, maar constateert dat de praktijk evenwel weerbarstig blijkt:

- Het is nog steeds lastig om bij het opstellen van ruimtelijke plannen en vooral de uitvoering ervan voldoende aandacht te krijgen voor water. Zelfs met de watertoets in de hand blijkt het voor bestuurders moeilijk om invloed uit te oefenen op locatiekeuzes. Wanneer op kwetsbare plaatsen toch wordt gebouwd, blijken randvoorwaarden of mitigerende maatregelen vanuit het waterbeheer nog al eens te sneuvelen bijvoorbeeld wanneer daardoor de financiële haalbaarheid in het geding komt. Uit recent onderzoek van twee rekenkamers van de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg blijkt dat de watertoets in de praktijk vanaf 2003 op ambtelijk niveau wordt gehanteerd in de ruimtelijke plannen, maar dat er op bestuurlijk niveau meer aandacht en daadkracht gewenst is¹.
- Als het gaat om realisatie en beheer van waterstaatkundige werken blijkt het vaak moeilijk om andere belangen goed in te passen. Budgetten van andere overheden of departementen blijken niet of te laat beschikbaar te komen of procedures sluiten niet op elkaar aan. Bij een aantal projecten rondom de zwakke schakels langs de kust is dit opnieuw gebleken. Het zou niet zo moeten zijn dat noodzakelijke maatregelen ter verbetering van de waterveiligheid moeten wachten.

De AcW adviseert het Kabinet derhalve in de Deltawet te zorgen voor een goede instrumentering van een integrale aanpak. Dat betekent enerzijds dat het Kabinet de voorwaarden schept om een goede samenwerking in de regio tot stand te brengen, zodat waterbelangen in de ruimtelijke ordening naast andere belangen volwaardig meegewogen worden. De AcW is daarbij van mening dat daarbij naast de voorgestelde integrale kosten-baten afweging ook de bestaande trits: "vasthouden, bergen, afvoeren" als afwegingskader van kracht moet blijven. Anderzijds moet het Kabinet zorgen voor stevige bestuurlijk juridische kaders die garanderen dat de veiligheid tijdig wordt gerealiseerd. De AcW beveelt daarnaast aan de "financieringsschotten" tussen de Ministeries te slechten. De door het Kabinet in te stellen ministeriële stuurgroep moet daar naar de mening van de AcW voor zorgen.

Samenwerken voor de langere termijn

Voor de uitvoering van het advies van de Deltacommissie en het opstellen van een Deltaprogramma beoogt het Kabinet intensieve samenwerking met bestuurders van andere overheden. Programma's als 'Ruimte voor de Rivier' en 'Randstad Urgent' ziet het Kabinet als voorbeelden voor de organisatie daarvan. Bij 'Randstad Urgent' is telkens de samenwerking gezocht tussen enerzijds de verantwoordelijke bewindslieden en anderzijds de regiobestuurders. De AcW pleit ervoor om deze aanpak ook te hanteren voor een echt integraal Deltaprogramma.

¹Bron: Brief van de Zuidelijke Rekenkamer en Rekenkamer Oost Nederland aan provincies Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland, 15 juli 2008, R08.195.

De AcW onderschrijft het belang dat het Kabinet hecht aan goede bestuurlijke samenwerking en wijst hierbij ook op de positieve ervaringen bij regionale samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan bij de totstandkoming van de stroomgebiedbeheerplannen in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water. Daarbij lijken twee aspecten van belang geweest te zijn: een harde deadline waardoor discussies niet eindeloos voortslepen, en het feit dat alle partijen zich realiseren dat als tot maatregelen is besloten deze ook uitgevoerd moeten worden. De AcW adviseert om dergelijke bindende en resultaatverplichtende voorwaarden ook aan het Deltaprogramma te verbinden.

De AcW acht het noodzakelijk om op rijksniveau het goede voorbeeld te geven door de verkokering tussen de departementen te doorbreken. Een ministeriële stuurgroep kan daar zeker aan bijdragen.

Financiële basis

In het Kabinetsstandpunt wordt gesteld dat de Deltawet "de wijze waarop een solide financiële basis geregeld wordt" zal aangeven. De AcW acht het van essentieel belang dat de benodigde financiën voor de lange termijn worden vastgelegd. Een fonds zoals door de Deltacommissie voorgesteld, voldoet aan die voorwaarden. De AcW kijkt uit naar de regeling hieromtrent in de Deltawet.

De complexe problematiek van tijdig programmeren en afstemmen tussen overheden mag niet nog moeilijker worden gemaakt door onzekerheid ten aanzien van de beschikbare financiën. De Deltacommissie geeft terecht aan dat waterveiligheid een onvervreembare overheidstaak is en dat er aandacht moet worden besteed aan solidariteit (landelijk en over verschillende generaties). Van een meer anticiperend water(veiligheids)beleid kan pas echt sprake zijn als de financiën niet achteraf geregeld hoeven te worden.

Doorzettingsmacht essentieel

De uitvoering van het veelomvattende, ingrijpende plan van de Deltacommissie vergt, naast een goede financiële basis, vooral bestuurlijke doorzettingsmacht.

Bij het opstellen van een integraal Deltaprogramma moet daarom een goed beeld bestaan van de instrumenten die de betrokken overheden tot hun beschikking hebben om tot uitvoering te komen. De AcW adviseert dat het Kabinet voorafgaand aan de opstelling van de Deltawet een analyse daarvan uitvoert en waar nodig instrumenten versterkt of nieuwe ontwikkelt.

De ruimtelijke doorwerking van het Deltaprogramma moet gewaarborgd worden. Dat kan door in de Deltawet aan te geven dat het Deltaprogramma ook een structuurvisie is in het kader van de WRO. Die structuurvisie moet dan wel draagvlak hebben bij lagere overheden door een goede gezamenlijke voorbereiding, en dient heel concreet aan te geven wat waar nodig is. De doorzettingsmacht van het Deltaprogramma moet vervolgens worden versterkt door nadere uitwerking in onderliggende AMvB's. De AcW acht het noodzakelijk dat in de Deltawet wordt bepaald dat het Deltaprogramma aangeeft welke belangen op welke manier worden opgenomen in de integrale aanpak en welke overheid daar de (financiële) verantwoordelijkheid voor draagt. Uitgangspunt is: duidelijkheid vooraf voorkomt vertraging tijdens de uitvoering.

De AcW acht het essentieel dat een Deltaregisseur in de positie is de bestuurlijke doorzettingsmacht te vergroten. Hij/zij zal daartoe met duidelijke bevoegdheden

voorzien moeten zijn. De AcW adviseert om een helder onderscheid aan te brengen tussen de verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat waar het gaat om de waterveiligheid en integraal waterbeleid en de verantwoordelijkheid en taken van een Deltaregisseur die moet sturen op tijdige en integrale uitvoering van projecten. De Deltaregisseur moet de solidariteit bevorderen en dient te voorkomen dat oplossingen in het ene gebied leiden tot vergroting van de problematiek elders (principe van niet-afwentelen). In de Deltawet moet het Kabinet duidelijk aangeven hoe de Deltaregisseur wordt gepositioneerd in het totaal van bestuursorganen. Naast zijn rol ten opzichte van het Kabinet en de Tweede Kamer, moet daarbij met name ingegaan worden op zijn positie ten opzichte van bestuurders in de regio.

Om tot een uitvoerbare aanpak te komen die draagvlak heeft bij overheden en burgers is een goede gedecentraliseerde communicatie over de plannen noodzakelijk. De AcW heeft al toegezegd om over communicatie, participatie en waterbewustzijn een apart advies aan de Staatssecretaris uit te brengen.

Bescherming vergroten

De AcW stelt met instemming vast dat het Kabinet in de normering van de primaire waterkeringen meer rekening zal houden met het risico van slachtoffers. Het huidige normeringssysteem wordt mede daarop aangepast. Het Kabinet stelt voor een nieuwe normering te introduceren en, na een oefenperiode waarin de huidige en nieuwe systematiek naast elkaar worden gebruikt, vanaf 2017 definitief met de nieuwe systematiek te gaan werken.

De AcW staat achter het invoeren van een nieuwe systematiek en heeft er begrip voor dat het tijd kost een nieuw normeringssysteem goed uit te werken. Daarbij kan een oefenperiode een goed middel zijn. De AcW adviseert wel vooraf duidelijk te maken hoe in die periode wordt omgegaan met het resultaat van de toetsing met twee verschillende methodes.

Daarnaast is de AcW van mening dat het kabinet in de Deltawet of de Waterwet reeds een aantal belangrijke principes dient vast te leggen:

- a) *Van overschrijdingskans naar overstromingskans:*
De AcW heeft in 2006 al bepleit om niet te toetsen op de overschrijdingskans van dijkvakken, maar op de overstromingskans van dijkringen. De AcW is van mening dat het begrip overstromingskans veel meer zegt over de werkelijke veiligheid dan het begrip overschrijdingskans. Het gaat er immers niet om of het water al of niet over een dijk komt: het gaat er om dat het gebied niet overstroomt door welke oorzaak dan ook.
- b) *Van een reactieve naar een anticiperende systematiek:*
In de huidige systematiek worden de hydraulische randvoorwaarden voor een toetsing eens in de 5 jaar vastgesteld, vooral op basis van ervaringen uit het verleden. Klimaatverandering vergt echter vooruitkijken en daarom beveelt de Deltacommissie aan om meer anticiperend te toetsen. De AcW adviseert om bij de toetsing voortaan minimaal 12 jaar (twee planperiodes van het Nationaal Waterplan) vooruit te kijken. Dan kan enerzijds rekening worden gehouden met de tijd die veelal gemoeid is met het realiseren van de uitvoering van onderhoud en versterking van de primaire waterkeringen, terwijl anderzijds een robuuste voorspelling kan worden gegeven.
- c) *Van een afwijkende waternorm naar een norm die aansluit bij algemene risico's:*
Het Kabinet kondigt aan in de nieuwe normen de 'basisveiligheid' voor ieder

individueel' (individueel risico) en 'een maatschappelijk aanvaardbaar risico gericht op grote groepen' (groepsrisico) te verwerken. De Deltacommissie is daar stelliger in: de commissie beveelt aan om voor het individueel of plaatsgebonden risico van overstromen de norm van 10-6 per jaar te hanteren om aansluiting te vinden bij andere wettelijke normen voor externe veiligheid.

De AcW adviseert om wettelijk vast te leggen welk individueel of plaatsgebonden risico en welk groepsrisico aanvaardbaar wordt geacht en sluit zich in deze aan bij de insteek zoals gekozen door de Deltacommissie.

- d) *Preventie belangrijkste pijler, maar ook beperking van gevolgen en rampenbeheersing van belang:*

De AcW onderkent dat het individuele risico niet alleen wordt beïnvloed door de kans op overstromen. Mocht het uiteindelijk toch ergens misgaan, dan zijn ook de wijze waarop eventuele gevolgen kunnen worden beperkt en de rampenbeheersing wordt opgepakt, van invloed. De AcW adviseert dat in de Deltawet wordt vastgelegd dat het Deltaprogramma moet aangeven hoe de combinatie van preventie, beperking van gevolgen én rampenbeheersing leidt tot realisatie van het gewenste beschermingsniveau. De uitvoering en naleving van te maken afspraken over de mitigatie van de gevolgen én soortgelijke afspraken over rampenbeheersing moeten op dezelfde wijze worden gemonitord als de uitvoering van de werken ter versterking van de primaire waterkeringen.

Huidige achterstanden wegwerken

De waterkeringen zijn nu niet op orde. Van ongeveer 30% van de primaire waterkeringen is onvoldoende bekend om een oordeel te kunnen vormen en circa 25% voldoet niet aan de norm. Ondanks de Wet op de Waterkering waarin de wettelijke normen zijn verankerd, wordt dit al zeker 20 jaar door de verantwoordelijke bestuurders gedoogd. De Adviescommissie Water is van mening dat er op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid moet komen over de huidige conditie van de primaire waterkeringen waarover bij de laatste toetsing geen oordeel gevormd kon worden, en pleit nogmaals voor een snelle aanpak van de geconstateerde achterstanden, zodat op zijn laatst in 2015 de waterkeringen op orde zijn.

De AcW adviseert de Deltaregisseur de opdracht te geven om de voortgang van deze inhaaloperatie tijdig te rapporteren aan het Kabinet.