



RAPPORT

Evaluatie artikel III Deltawet

In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

18 oktober 2021



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Doel van de evaluatie	3
1.3. Verantwoording	3
2. Beoogd doel en verwachtingen gebruik artikel III	5
2.1. Doel van artikel III	5
2.2. Motief en verwachtingen artikel III	5
2.3. Reflectie	6
3. Gebruik van artikel III	7
3.1. Feitelijk gebruik	7
3.1.1. Gebruik voor project Marker Wadden	7
3.1.2. Gebruik voor project Afsluitdijk	8
3.2. Redenen voor het niet gebruiken van artikel III	9
3.2.1. Noodzaak voor artikel III ontbreekt	9
3.2.2. Perspectief ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	9
3.2.3. Perspectief derden	9
3.3. Reflectie	10
4. Conclusies en overwegingen	11
4.1. Conclusies	11
4.2. Overwegingen	12
Bijlagen	13
Bijlage 1: Art III en V Deltawet en memorie van toelichting	14
Bijlage 2: Bronnen	16



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 1 december 2011 is de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening – kortweg Deltawet – in werking getreden. De Deltawet brengt wijzigingen aan in de Waterwet en de Wet Infrastructuurfonds die gaan over de bescherming tegen overstromingen en de zorg voor zoetwatervoorziening. Met de Deltawet zijn het deltaprogramma, de deltacommissaris en het deltafonds geregeld in de Waterwet. Ook is in de Deltawet een zogenoemd experimenteerartikel opgenomen (artikel III) op basis waarvan geëxperimenteerd kan worden met integrale bekostiging. Het experimenteerartikel met de passage uit de memorie van toelichting over het experimenteerartikel staat in bijlage 1. In de Deltawet is bepaald dat het experimenteerartikel binnen tien jaar na inwerkingtreding van de wet moet worden geëvalueerd.¹

1.2. Doel van de evaluatie

Deze evaluatie betreft een ex post evaluatie van artikel III van de Deltawet. Het geeft inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van het artikel in de praktijk vanaf de inwerkingtreding van de Deltawet tot aan heden. De evaluatie geeft geen aanbevelingen over de toekomst van artikel III; hiervoor zal een vervolproces worden ingericht.² De bevindingen van de deltacommissaris zijn meegenomen in deze evaluatie. Concreet geeft de evaluatie antwoord op de volgende vraag:

In welke mate en hoe effectief heeft artikel III Deltawet bijgedragen aan de totstandkoming van de aanvullende ambities op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit, die samenhangen met de opgaven waterveiligheid, zoetwater of waterkwaliteit?

Deze vraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

- *Wat was het beoogde doel van het artikel en wat waren de verwachtingen ten aanzien van het gebruik?*
- *Is het artikel gebruikt voor het door de wetgever beoogde doel? Zo ja, hoe vaak en voor wat voor soort projecten? Zo nee, waarom niet en waarvoor is het artikel in de praktijk wel gebruikt (feitelijk gebruik)?*

1.3. Verantwoording

Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en onder begeleiding van een begeleidingscommissie, met daarin vertegenwoordigers van verschillende afdelingen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DGWB, HBJZ, FIB-CDF), het ministerie van Financiën en het stafbureau deltacommissaris.

¹ Artikel V, tweede lid van de Deltawet; Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt uiterlijk tien jaren na inwerkingtreding van artikel III van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van artikel III van deze wet in de praktijk. Bij het verslag betreft Onze Minister de bevindingen van de deltacommissaris met betrekking tot het bepaalde in artikel III. Zie ook bijlage 1.

² Hierbij geldt dat artikel III weliswaar een experimenteerartikel is, maar dat deze bepaling geen tijdelijke regeling betreft. Dit artikel blijft in deze vorm ongewijzigd van kracht tenzij de Deltawet wordt gewijzigd.



Voor deze evaluatie zijn verschillende documenten bestudeerd. Het gaat hierbij om onder andere de Deltawet en bijbehorende memorie van toelichting, Kamerstukken, eerder uitgevoerde evaluaties van de Deltawet, begrotingen en jaarverslagen van het deltafonds en projectspecifieke documenten. Daarnaast is met een groot aantal betrokkenen gesproken. Het gaat hierbij om onder meer de vertegenwoordigers van de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de staf deltacommissaris en betrokkenen vanuit het deltaprogramma. In bijlage 2 staat het overzicht van de gebruikte documenten en geïnterviewde personen.



2. Beoogd doel en verwachtingen gebruik artikel III

2.1. Doel van artikel III

Uit de Deltawet en de bijbehorende memorie van toelichting volgt dat dit een experimenteerartikel is, op basis waarvan in de periode 2012-2021 geëxperimenteerd kan worden met integrale bekostiging. De inzet was dat behalve de uitgaven en subsidies ten behoeve van waterveiligheid en zoetwatervoorziening³, uit het deltafonds óók uitgaven zouden kunnen worden gedaan of subsidies kunnen worden verstrekt voor voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op de beleidsterreinen natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Als voorwaarde was gesteld dat er een rechtstreeks verband is met maatregelen voor waterveiligheid of zoetwatervoorziening. Daarnaast dient er aanvullend budget beschikbaar gesteld te worden uit een andere voedingsbron dan de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het artikel beoogt hiermee om via integrale bekostiging vanuit het deltafonds, integrale besluitvorming, programma's en projecten te stimuleren. Dit met het oog op het feit dat het deltaprogramma een integraal programma is met ambities die verder reiken dan alleen de beleidsterreinen waterveiligheid, zoetwatervoorziening, waterkwaliteit (sinds 2015) en klimaatadaptie (sinds 2020).

2.2. Motief en verwachtingen artikel III

Uit de memorie van toelichting bij de Deltawet, de verslagen van de behandeling van de Deltawet in de Tweede Kamer en de antwoorden van de minister⁴, zijn het motief en de verwachtingen bij artikel III te reconstrueren.

Verondersteld wordt dat integrale bekostiging – dat wil zeggen bekostiging volledig ten laste van het deltafonds en niet langer via sectorale budgettenten - de besluitvorming over maatregelen en voorzieningen zal vergemakkelijken en versnellen en zo zal bijdragen aan een voortvarende uitvoering van het deltaprogramma. De besluitvorming over financiële bijdragen van andere partijen hoeft dan niet meer plaats te vinden op projectniveau, maar vindt plaats op het niveau van het deltaprogramma en deltafonds. Verwacht wordt ook dat integrale bekostiging bijdraagt aan de doelstelling in het (toenmalige) regeerakkoord om administratieve lasten te reduceren.

Om integrale bekostiging mogelijk te maken zijn afspraken nodig over additionele voeding van het deltafonds uit andere hoofdstukken van de rijksbegroting. De praktijk is dat het deltafonds gevoed wordt met geld van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vanwege deze beperking is gekozen voor een deltafonds dat uitsluitend bestemd is 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 de Deltawet de

³ In de memorie van toelichting bij de Deltawet (2011) wordt gesproken over waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Inmiddels kunnen ook waterkwaliteit en ruimtelijke adaptatie uit het deltafonds worden bekostigd. Waterkwaliteit (niet samenhangend met waterveiligheid en zoetwatervoorziening) is sinds 2015 onderdeel van het deltafonds in de vorm van artikel 7. Voor ruimtelijke adaptatie heeft een wijziging van de Waterwet plaatsgevonden in 2020.

⁴ Kamerstuk 32304, nr. 7.



mogelijkheid opgenomen om, bij wijze van experiment uitgaven of subsidies te doen ten behoeve van die bijkomende maatregelen, mits daarvoor voldoende additionele middelen beschikbaar zijn.

Bij de mate waarin integrale bekostiging leidt tot het versnellen van besluitvorming zijn ook vraagtekens geplaatst in de Tweede Kamer. De regering geeft hierbij aan (ook in de memorie van toelichting) dat daarom in het deltaprogramma de opgaven voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening leidend zijn. Daaraan kunnen andere doelen (of ambities) verbonden worden als dit maatschappelijke meerwaarde oplevert. Als het meekoppelen van andere doelen echter zou leiden tot ongewenste vertraging, kan niet meer worden gesproken van maatschappelijke meerwaarde. In dat geval moet worden afgezien van koppeling.

Daarnaast valt uit de handelingen op te maken dat werd verwacht dat artikel III ruimte zou bieden om de meer integrale insteek van het deltaprogramma vorm te geven, omdat de wettelijke scope van het deltafonds was begrensd tot de hoofddoelstellingen waterveiligheid en zoetwater. Artikel III zou moeten verzekeren of bevorderen dat de geldstromen vanuit andere ministeries, die nodig zijn om de integrale aanpak van het Deltaprogramma mogelijk te maken, ook daadwerkelijk geleverd worden en partijen zich hieraan financieel committeren.

Er wordt ook gewezen op het risico dat onvoorziene kostenstijgingen gedurende de looptijd van een integraal project, niet gedekt worden door additionele bijdragen van andere Rijksbegrotingen. Dit gaat ten koste van de financiering van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. In een motie van het Kamerlid Jacobi⁵ wordt verzocht tot een nadere uitwerking voor toepassing van het experimenteerartikel. Deze uitwerking van artikel III is er niet gekomen. In het jaarverslag van het deltafonds van 2013 staat dat een nadere uitwerking kan worden gegeven zodra er concrete projectvoorstellen met bijdragen van andere partijen zijn om via het experimenteerartikel te realiseren.⁶

2.3. Reflectie

Ten aanzien van doel, motief en verwachtingen van het artikel, valt op dat dat artikel III en de memorie van toelichting geen inzicht geeft in hoe integrale bekostiging via artikel III eruit ziet. Gaat het om integrale bekostiging op beleids- en programmaniveau tussen ministeries en/of op uitvoeringsniveau tussen Rijk, decentrale overheden en andere partners in de regio? Aan het verzoek van de Tweede Kamer om met een uitwerking te komen is destijds geen invulling gegeven omdat concrete projectvoorstellen uitbleven.

⁵ Kamerstuk 27625 nr. 261

⁶ Jaarverslag van deltafonds 2013



3. Gebruik van artikel III

3.1. Feitelijk gebruik

In het deltafonds is een afzonderlijk begrotingsartikel aangemaakt voor het Experimenteerartikel uit de Deltawet. Dit begrotingsartikel 4 is sinds de eerste deltafonds-begroting voor twee projecten gebruikt: Marker Wadden en Afsluitdijk. Hierbij dient echter wel meteen opgemerkt te worden dat de Afsluitdijk in 2018 weliswaar geplaatst is onder artikel 4 in het deltafonds, maar wel in een nieuw en afzonderlijk subartikel (4.02). In de toelichting hierbij wordt duidelijk gemaakt dat dit geen project is in de zin van artikel III van de Deltawet, want daarvoor is artikel 4.01 gereserveerd (met als tegenhanger artikel 4.09 voor de ontvangsten). Voor de volledigheid wordt onderstaand het gebruik voor dit project wel toegelicht.

3.1.1. Gebruik voor project Marker Wadden

Het project Marker Wadden zorgt voor natuurherstel van het Markermeer door de aanleg van eilanden met zand, klei en slib uit het Markermeer. De eerste fase van het project gaat over de aanleg van zeven eilanden met een oppervlakte van ongeveer 1.300 hectare, inclusief een onderwaterlandschap met paaiplaatsen, geulen en slenken.⁷

Het project is in eerste instantie gefinancierd door onder andere Natuurmonumenten, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken.⁸ Voor het project is in maart 2014 door deze partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin ook financiële afspraken zijn vastgelegd. Gelijktijdig met de samenwerkingsovereenkomst hebben de partijen een kaderovereenkomst met het Nationaal Groenfonds gesloten waarin afspraken vastgelegd zijn tussen partijen en het Nationaal Groenfonds over het beheer van het projectbudget. Provincie Noord-Holland maakte geen deel uit van de samenwerkingsovereenkomst en is pas later bij het project betrokken.

In onderstaande tabel staan de bijdragen aan de Marker Wadden vanuit het begrotingsartikel 4⁹ van het deltafonds. Deze bedragen zijn overgemaakt aan het Nationaal Groenfonds.

Tabel 1 Overzicht gebruik artikel III voor Marker Wadden

Partijen	Jaar	Bijdrage op begrotingsartikel 4 (x € 1.000)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	2014	15.000
	2017	3.000
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	2014	15.000
Provincie Noord-Holland	2017	3.200
	2018	800

Er is in een vroeg stadium (januari 2013) door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Economische Zaken besloten om ieder € 15 mln. bij te dragen aan de ontwikkeling van de Marker Wadden. Dit was

⁷ <https://www.natuurmonumenten.nl/projecten/marker-wadden/projectbeschrijving>

⁸ Tussen 2010 en 2017 was het natuurbeleid ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken.

⁹ Bijdragen van derden conform artikel III Deltawet staan in het deltafonds onder begrotingsartikel 4.



nog voor het tekenen van de Intentieverklaring met als doel het vastleggen van afspraken tussen partijen over hoe op korte termijn te komen tot een samenwerkingsoverkomst.¹⁰ Er werd nog onderzocht door wie het project uitgevoerd kon worden en welke rol Rijkswaterstaat daarbij kon spelen. Ook werd onderzocht op welke manier het Rijksgeld in het project kon worden geïnvesteerd. Pas nadat afspraken waren gemaakt over bovenstaande, is het geld overgemaakt aan het Groenfonds. Het geld van beide ministeries is tijdelijk aangehouden in begrotingsartikel 4 van het deltafonds (conform artikel III Deltawet), totdat voldoende duidelijkheid was over de invulling.

De Provincie Noord-Holland maakte geen onderdeel uit van de eerdergenoemde samenwerkingsovereenkomst. In een latere fase heeft de provincie alsnog een bijdrage geleverd in de vorm van een aan de Staat verstrekte subsidie van 4 miljoen euro¹¹ omdat de uitbreiding van de eerste fase (3^e eiland) ook bijdraagt aan natuur, recreatie, waterkwaliteit en economische ontwikkelruimte voor de provincie Noord-Holland. Een rechtstreekse bijdrage aan het Groenfonds was niet mogelijk, omdat Marker Wadden buiten de Noord-Hollandse provinciegrenzen ligt. Daarbij stelde de provincie de voorwaarde dat de volledige financiering van dit deel van het project rond zou komen. De provincie heeft haar bijdrage onder deze voorwaarde tot 2018 beschikbaar gesteld via artikel III.

3.1.2. Gebruik voor project Afsluitdijk

Het project Afsluitdijk betreft de versterking van het dijklichaam met behoud van de groene uitstraling, het versterken van de schut- en spuicomplexen en het vergroten van de waterafvoercapaciteit. De werkzaamheden worden op basis van een DBFM-contract (ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden gedurende 25 jaar) uitgevoerd. Voor de verantwoording van dit project maakt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gebruik van artikel 4 van het deltafonds, waarop primair artikel III van de Deltawet wordt verantwoord. Voor de Afsluitdijk is subartikel 4.02 'Geïntegreerde contractvormen' aan het begrotingsartikel toegevoegd. De toelichting hierbij is dat vooruitlopend op de omzetting van de beschikbare middelen voor de afsluitdijk naar een DBFM-reeks, de beschikbare bedragen voor de afsluitdijk worden overgeboekt naar een nieuw artikel 04.02; Geïntegreerde contractvormen/PPS. Hiermee worden de geïntegreerde contractvormen/PPS apart inzichtelijk gemaakt in de begroting. Er wordt hiermee geen koppeling gelegd met artikel III uit de deltatwet.

De bijdrage van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter hoogte van €1,75 mld. is voor deze jaren (en verder) omgezet naar een budgettaire reeks om aan beschikbaarheidsvergoedingen te kunnen voldoen.

Tabel 2. Overzicht gebruik artikel III voor de Afsluitdijk (Jaarverslag deltafonds 2021)

Partijen	Jaar	Bijdrage op begrotingsartikel 4 (x € 1.000)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	2018	1.751.065 (meerjarige verplichting)
	2018	20.174 (uitgave)
	2019	20.920 (uitgave)
	2020	74.384 (uitgave)
	2021	42.699 (begroting)

De hogere verplichting in 2018 wordt veroorzaakt door het sluiten van het DBFM-contract voor het project Afsluitdijk. Hierbij moet rekening gehouden worden met de langjarige financieringslasten en een vergoeding voor de jaarlijkse

¹⁰ Staatscourant 2013 nr. 10683 22 april 2013; Intentieverklaring Marker Wadden

¹¹ Staatscourant 2017, 17106: Aanvulling op samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden d.d. 13 maart 2014



prijsstijgingen over de looptijd van het project. De budgettaire reeksen zijn omgezet om aan de beschikbaarheidsvergoedingen te kunnen voldoen.¹²

3.2. Redenen voor het niet gebruiken van artikel III

Met alleen het project Marker Wadden op subartikel 4.01 (waarop experimenten volgens artikel III Deltawet worden verantwoord) en het Project Afsluitdijk op subartikel 4.02, kan gesteld worden dat begrotingsartikel 4 van het deltafonds (en daarmee Artikel III van de Deltawet) in de afgelopen tien jaar weinig is gebruikt. In de gesprekken met betrokkenen zijn hiervoor uiteenlopende redenen genoemd, waarvan de belangrijkste is dat de noodzaak om artikel III te gebruiken ontbreekt. Hieronder wordt deze en andere redenen toegelicht. Daarbij wordt gekeken vanuit het perspectief van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als deltafondsbeheerder en vanuit het perspectief van derden.

3.2.1. Noodzaak voor artikel III ontbreekt

De veronderstelling was dat integrale bekostiging vanuit het deltafonds de besluitvorming over maatregelen en voorzieningen zou vergemakkelijken en versnellen en zo zou bijdragen aan een voortvarende uitvoering van het deltaprogramma. Echter, de praktijk leert dat er eenvoudiger en meer op maat oplossingen zijn voor integrale bekostiging van integrale projecten en programma's. Voor bijna alle integrale projecten, zoals bijvoorbeeld een dijkversterking waarin natuurontwikkeling wordt meegekoppeld, wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten met daarin ook de financiële afspraken tussen de betrokken partijen. Daarvoor blijkt het niet nodig om de weg via artikel III van het deltafonds te bewandelen.

3.2.2. Perspectief ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is als beheerder van het deltafonds verantwoordelijk voor de uitgaven. Dit betekent dat de minister ook verantwoordelijk is voor eventuele risico's bij de uitvoering van voorzieningen, maatregelen of onderzoeken ten behoeve van andere beleidsterreinen dan die van het ministerie. Het ministerie zelf was daarom terughoudend in het uitdragen van de mogelijkheden van het experimenteerartikel. Ook heeft het ministerie als beheerder van het deltafonds het gebruik van artikel III in gevallen ontraden. Dit geldt voor de Programmatiese Aanpak Grote Wateren (PAGW). In afstemming tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid is besproken dat het te complex zou zijn en er risico's aan verbonden zijn om artikel III hiervoor te gebruiken. Voor PAGW heeft dit er toe geleid dat de bijdrage van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid voor natuurontwikkeling buiten het deltafonds is gehouden.

3.2.3. Perspectief derden

Ook voor derde partijen (partijen niet zijnde het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, die betrokken zijn bij de integrale bekostiging) is er een aantal redenen om geen gebruik te maken van artikel III. Om te beginnen is dat een aantal redenen rondom de verdeling van en sturing op risico's. Zo geldt dat derde partijen de zeggenschap en democratische controle over hun middelen kwijt zijn op het moment dat zij deze in artikel III plaatsen. Daarnaast blijven door derden ingebrachte gelden (in theorie) niet gevrijwaard bij een eventuele bezuinigingsronde op het deltafonds. Ook zijn voor de toepassing van het artikel geen nadere afspraken gemaakt over financiële risico's,

¹² Jaarverslagen en begrotingen deltafonds



bijvoorbeeld over de dekking van onvoorziene kostenstijgingen (en meevallers). Overigens geldt voor dit laatste dat in de praktijk veel samenwerkingsovereenkomsten en bestuursovereenkomsten, die op decentraal niveau gesloten zijn voor integrale besluitvorming en bekostiging in de uitvoering, ook beperkt afspraken bevatten over hoe om te gaan met financiële risico's. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat probeert daarbij doorgaans aan te sturen op concrete afspraken, maar decentrale overheden kiezen er vaak voor om in eerste instantie geen afspraken te maken over hoe met neerwaartse risico's moet worden omgegaan.

Voor vooral decentrale bestuurders geldt daarnaast dat het gebruik van artikel III de mogelijkheden om de inzet en bereikte resultaten uit te dragen en successen te vieren, afnemen. Zij kunnen hierdoor minder prominent laten zien waar zij hun middelen aan hebben besteed. Instrumenten waarbij deze decentrale overheden zelf aan de lat staan en die zij zelf kunnen vormgeven, bieden hiervoor meer mogelijkheden.

Ook blijkt dat artikel III weinig bekendheid geniet. Het feit dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het gebruik van het experimenteerartikel niet actief heeft uitgedragen, werkt hierbij ook niet mee.

3.3. Reflectie

Alleen voor het project Marker Wadden is gebruik gemaakt van artikel III zoals was beoogd door de wetgever. Het artikel III is in de praktijk ingezet om een subsidie van provincie Noord-Holland aan het project mogelijk te maken, om middelen onder voorwaarden beschikbaar te stellen en om middelen te reserveren op het moment dat het project nog onvoldoende was uitgewerkt.

Voor het project Afsluitdijk kan gesteld worden dat dit niet valt binnen het beoogde gebruik van artikel III Deltawet als experimenteerartikel. Het gaat in dit project niet om integrale bekostiging, maar om de bekostiging van een geïntegreerd contract. Om die reden is hiervoor een afzonderlijk subartikel aan begrotingsartikel 4 toegevoegd dat bedoeld is voor geïntegreerde contracten en publiek-private samenwerkingen.

Zou een nadere uitwerking van artikel III, bijvoorbeeld op het gebied van financiële afspraken en risicoverdeling tussen de deltafondsbeheerder en derden, hebben geleid tot meer gebruik van het artikel? Deze vraag blijft onbeantwoord. Er is gekozen om het artikel niet nader uit te werken met als argument dat er geen concrete projectvoorstellen met bijdragen van andere partijen zijn om via het experimenteerartikel te realiseren. Het is daarmee een kip-en-eiprobleem.



4. Conclusies en overwegingen

4.1. Conclusies

Doeltreffendheid en effecten van artikel III

Met deze evaluatie is gekeken naar de doeltreffendheid en de effecten van artikel III van de Deltawet. De evaluatie gaat hierbij in op de onderstaande hoofdvraag:

In welke mate en hoe effectief heeft artikel III Deltawet bijgedragen aan de totstandkoming van de aanvullende ambities op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit, die samenhangen met de opgaven waterveiligheid, zoetwater of waterkwaliteit?

In antwoord op deze vraag kan gesteld worden dat in de afgelopen tien jaar zeer beperkt gebruik gemaakt is van artikel III. Daarmee heeft het experimenteerartikel ook zeer beperkt bijgedragen aan integrale bekostiging vanuit het deltafonds.

Redenen voor niet gebruiken van artikel III

Voor dit beperkte gebruik is een aantal redenen aanwijsbaar. De eerste is dat er simpelweg eenvoudiger en meer op maat passende oplossingen zijn voor integrale bekostiging. Dit zowel op Rijksniveau (in de afstemming tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en andere ministeries over beleid en programma's), als op decentraal niveau (tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en regionale partners over uitvoeringsprojecten). De noodzaak om artikel III te gebruiken ontbreekt hiermee grotendeels.

Voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als beheerder van het deltafonds, geldt daarnaast dat de minister bij gebruik van artikel III verantwoordelijk is voor eventuele risico's bij de uitvoering van voorzieningen, maatregelen of onderzoeken ten behoeve van andere beleidsterreinen dan die van het ministerie. Ook geldt voor het ministerie een zekere onbekendheid met het gebruik van het artikel, waarbij eerder gekozen is voor instrumenten waar het bekender mee is, zoals financiële afspraken (in bestuurlijke overeenkomsten) over rechtstreekse bijdragen van andere begrotingen of overheden in projecten.

Voor derde partijen tot slot, geldt dat een aantal knelpunten wordt gezien rondom de verdeling van en sturing op risico's. Ook zien deze derden dat instrumenten waarbij zijzelf aan de lat staan en die zij zelf kunnen vormgeven, meer mogelijkheden bieden voor het uitdragen van resultaten en successen. Zij kunnen met artikel III minder prominent laten zien waar zij hun middelen aan hebben besteed. Tot slot geldt dat artikel III in veel gevallen niet bekend is bij derden en daarmee geen instrument is dat vanuit hen aangedragen wordt als financieringsconstructie.

Verwachtingen bij artikel III

Uit bovenstaande blijkt dat artikel III zeer beperkt gebruikt is en hier heldere redenen voor zijn. Het beperkte gebruik van artikel III is opvallend gezien de verwachtingen over het gebruik bij het opnemen van het artikel in de wet. Deze verwachtingen volgen uit de memorie van toelichting bij de Deltawet en uit de politieke discussie die hierover gevoerd is in de Tweede Kamer. Met name opvallend is de wens en de verwachting dat artikel III, en daarmee integrale bekostiging via het deltafonds, de besluitvorming over maatregelen en voorzieningen moet vergemakkelijken. Het zou op deze manier bij moeten dragen aan een voortvarende uitvoering van het deltaprogramma.



Artikel III zou daarnaast moeten verzekeren of bevorderen dat de geldstromen vanuit andere ministeries en anderen, die nodig zijn om de integrale aanpak van het deltaprogramma mogelijk te maken, ook daadwerkelijk geleverd worden en partijen zich hieraan financieel committeren.

Met het oog op bovenstaande verwachtingen geldt dat ondanks dat artikel III zeer beperkt toegepast is, dit geen beperking is geweest voor het organiseren van integrale bekostiging. Het beperkt gebruiken van artikel III wil dus niet zeggen dat integrale bekostiging onvoldoende heeft plaatsgevonden. Er zijn andere, eenvoudiger mogelijkheden waarmee dit gerealiseerd kan worden.

Voor wat betreft de bijdrage aan een voortvarende uitvoering van het deltaprogramma geldt dat door het ontbreken van voorbeelden waar artikel III is toegepast, lastig te zeggen is in hoeverre artikel III kan bijdragen aan het vergemakkelijken van de besluitvorming.

4.2. Overwegingen

Vanuit bovenstaande conclusies is een drietal overwegingen te noemen ten aanzien van het gebruik van artikel III.

Ten eerste kan de vraag gesteld worden of artikel III interessanter en meer gebruikt zou zijn als het artikel verder zou zijn uitgewerkt. Bijvoorbeeld op het gebied van financiële risico's. Ten minste één van de redenen voor het niet gebruiken van artikel III wordt hiermee weggenomen. Echter, nog steeds geldt dat de noodzaak voor gebruik grotendeels ontbreekt, omdat andere instrumenten meer op maat en bekender zijn.

Ten tweede geldt de verwachting dat mogelijkheden voor het gebruik van artikel III blijven bestaan. Gebruik zoals in het project Marker Wadden kan een optie zijn als middelen onder voorwaarden beschikbaar gesteld worden of als middelen beschikbaar gesteld worden waarvoor de verdere uitwerking nog plaats moet vinden. Ondanks het beperkte doelbereik en de beperkte doeltreffendheid tot nu toe, kan toepassing daarmee wel degelijk van meerwaarde zijn.

Sinds 2018 bevat begrotingsartikel 4 van het deltafonds naast subartikel 4.01 voor experimenteerprojecten (conform artikel III) ook subartikel 4.02 voor geïntegreerde contractvormen en publiek-private samenwerkingen. Overwogen kan worden om de naam van begrotingsartikel 4 aan te passen en te laten aansluiten bij de inhoud van het artikel.

Bijlagen



Bijlage 1: Art III en V Deltawet en memorie van toelichting

Artikel III Deltawet:

1. In het belang van de integrale besluitvorming en met het oog op de ambities, bedoeld in artikel 4.9, derde lid, Waterwet, kan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment, in afwijking van de artikelen 7.22a en 7.22d van de Waterwet, ten laste van het deltafonds uitgaven doen of subsidies verstrekken ten behoeve van voorzieningen, maatregelen of onderzoek ter bevordering of bescherming van doelen op andere beleidsterreinen, die rechtstreeks samenhangen met de voorzieningen, maatregelen of activiteiten, bedoeld in dat artikel 7.22d, eerste en tweede lid, voor zover die uitgaven en subsidies worden gedekt door ontvangsten als bedoeld in artikel 7.22c, eerste lid, onderdeel b of c, van die wet.
2. De artikelen 3 tot en met 6 van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat zijn van toepassing.

Uit memorie van toelichting over artikel III Deltawet:

“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 deltafonds, 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.”

“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 V Deltawet:

1. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt binnen vijf jaren na de volledige inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet, met uitzondering van artikel III.
2. Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt uiterlijk tien jaren na inwerkingtreding van artikel III van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van artikel III van deze wet in de praktijk. Bij het verslag betreft Onze Minister de bevindingen van de deltacommissaris met betrekking tot het bepaalde in artikel III.

Uit memorie van toelichting artikel V Deltawet:

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 deltafonds inderdaad de snelheid van de besluitvorming bevordert. Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie zal besloten worden over continuering.”

Uit memorie van toelichting ten aanzien van consultatie betrokken partijen:

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.



Bijlage 2: Bronnen

Documenten:

- Achtergrondinformatie t.b.v. evaluatie artikel III Deltawet
- Begrotingen en jaarverslagen Deltafonds, 2012-2020
- Deltawet en memorie van toelichting bij Deltawet
- Eb en Vloed van het Deltaprogramma (Erasmus Universiteit, september 2019)
- Jaarverslag Deltafonds, 2013-2020
- Verschillende kamerstukken
- Op Peil, Wettelijke ex-post evaluatie Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening (ABDTOPConsult, juni 2016)
- Samenwerkingsovereenkomst Eerste Fase Marker Wadden (+aanvulling)

Interviews

Geïnterviewd	Sector/gebied
	Ruimtelijke adaptatie
	Waterveiligheid
	Zoetwater
	IJsselmeergebied
	Rijnmond/Drechtsteden
	Rivieren Maas
	Waddengebied
	Zuidwestelijke Delta
	Staf deltacommissaris
	Ministerie van LNV
	Hoogwaterbeschermingsprogramma
	Kennisprogramma Zeespiegelstijging
	Ministerie IenW DGWB

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.