

Vergaderjaar 2018–2019

35 211

Wijziging van de Waterwet ten behoeve van subsidiëring uit het deltafonds van maatregelen en voorzieningen tegen wateroverlast

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 september 2019

Algemeen

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat. De leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SP en 50PLUS hebben een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Op de vragen en opmerkingen zal ik in deze nota naar aanleiding van het verslag ingaan. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt, worden de vragen echter per deelonderwerp in samenhang beantwoord.

Doel en hoofdlijnen van de wetswijziging

De leden van de VVD-fractie vragen naar het oorspronkelijke doel van het deltafonds en of het bekostigen van maatregelen ten behoeve van klimaatadaptie in overeenstemming is met de doelen van het fonds.

In het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de instelling van het deltafonds, werd bij de indiening in 2010 bekostiging van het bestrijden van wateroverlast als een van de doelen van het fonds aangemerkt.¹ Een belangrijke reden was de wens om alle rijksuitgaven op het gebied van waterbeheer uit het fonds te kunnen bekostigen.² Uit de memorie van toelichting bleek wel dat het bekostigen van maatregelen en voorzieningen van nationaal belang op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening als het primaire doel van het fonds werd beschouwd. Bestrijding van wateroverlast werd slechts als doel vermeld om uitgaven voor maatregelen van Rijkswaterstaat in het hoofdwater-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 304, nr. 2.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 304, nr. 3, p. 9 en 12.

systeem ter voorkoming of bestrijding van regionale wateroverlast mogelijk te maken.³

Om dit ook in de wettekst tot uiting te brengen werd in 2011 het amendement-Lucas (VVD) aangenomen. Dit amendement bracht een inhoudelijke koppeling aan tussen de doelen van het deltafonds en het jaarlijks vast te stellen deltaprogramma. Daarmee werd de reikwijdte van het fonds beperkt tot bekostiging van maatregelen van nationaal belang ter voorkoming of beperking van overstromingen en waterschaarste en daarmee samenhangende maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit.⁴

Omdat de in 2011 aangebrachte beperking in de praktijk toch begon te knellen, werd bij een latere wijziging van de Waterwet in 2013 het amendement-Jacobi (PvdA) aangenomen, waarmee de reikwijdte van het fonds in overeenstemming werd gebracht met de uitgangspunten uit 2010.⁵ Bestrijding van wateroverlast is daarmee thans een van de nevendoelen van het fonds, met dien verstande dat op dit moment alleen uitgaven van Rijkswaterstaat voor maatregelen in het hoofdwatersysteem ter bestrijding van wateroverlast ten laste van het fonds gebracht kunnen worden.⁶ Het mogelijk maken van het verstrekken van bijdragen aan decentrale overheden voor de bestrijding van wateroverlast ten laste van het fonds, zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd, acht het kabinet dan ook passen binnen de doelen van het fonds, mede gelet op het tijdelijke karakter van de bijdragen. Op dit tijdelijke karakter wordt nader ingegaan onder het kopje «Toelichting bij de keuze voor tijdelijke bijdragen en voor het deltafonds».

De leden van de fractie van SP vragen aan de hand van welke concrete criteria «doelmatigheid» en «doeltreffendheid» zullen worden getoetst en wie gaat toetsen? Zij vragen tevens hoe lokale overheden aanspraak kunnen maken op subsidie: krijgen zij een vast bedrag of moet er een specifieke aanvraag gedaan worden? Ook informeren zij naar het percentage van de kosten dat de lokale overheden zelf voor hun rekening moeten nemen.

De criteria die het Rijk stelt aan een mogelijke bijdrage vanuit het deltafonds worden de komende periode verder uitgewerkt in een impulsregeling. Deze impulsregeling wordt uitgewerkt in overleg met de koepels van medeoverheden. De invulling van de criteria doelmatigheid en doeltreffendheid zal daar een onderdeel van zijn. Uitgangspunt voor het Rijk is in ieder geval dat de middelen worden geïnvesteerd in urgente opgaven en dat de decentrale overheden zelf ook extra investeren. Ook geldt het uitgangspunt dat de opgaven zijn onderbouwd met stresstesten en risicodialogen. De rijksbijdrage moet gezien worden als impuls om de uitvoering versneld op gang te brengen. Een vast bedrag per organisatie of per maatregel past niet in die gedachte. Gedacht wordt aan een maximum percentage dat het Rijk bijdraagt aan uitvoeringsprogramma's of -projecten. Ik verwacht u in het najaar een eerste uitwerking te kunnen geven van de criteria voor de regeling en het beoogde percentage van de rijksbijdrage.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de motie-Geurts c.s. (Kamerstukken II, 2017/18, 27 625, nr. 437), die mede de aanleiding vormde voor dit wetsvoorstel, is benadrukt dat subsidiëring van maatre-

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 7, p. 16.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 29.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 503, nr. 8.

⁶ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35 211, nr. 3, p. 6.

gelen en voorzieningen tegen wateroverlast niet ten koste mag gaan van noodzakelijke investeringen in waterveiligheid. Deze leden vragen of hetgeen in de memorie van toelichting is gesteld voldoende is om ervoor te zorgen dat investeringen in waterveiligheid eerste prioriteit blijven.

De leden van de SP-fractie vragen welk bedrag beschikbaar wordt gesteld voor de subsidiëring en of dit tot gevolg heeft dat er minder geld beschikbaar is voor maatregelen ten behoeve van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit en, zo ja, welke maatregelen het dan betreft en welk gevolgen dit zal hebben.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe gegarandeerd wordt dat de subsidiëring niet ten koste gaat van maatregelen ten behoeve van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Zij vragen verder welke problemen kunnen ontstaan als het deltafonds op een bepaald moment onvoldoende gevuld is om de primaire taken, te weten te zorgen voor waterveiligheid en voldoende zoetwater, uit te voeren.

Tijdelijke subsidiëring van maatregelen ter bestrijding van wateroverlast zal niet ten koste gaan van waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening omdat de 150 à 250 miljoen euro voor de beoogde subsidiëring kan worden gevonden in de vrije investeringsruimte van het deltafonds, die beschikbaar is tot 2032.

Met name voor waterveiligheidsmaatregelen bestaat er, sinds het afsluiten van het Bestuursakkoord Water uit 2011, langjarige financieringsafspraken met de waterschappen waarmee de budgetten structureel worden gereserveerd in de begroting. Deze afspraken zijn vastgelegd in artikel 7.24 van de Waterwet.

De SP-fractie vraagt zich tevens af of lokale overheden over voldoende capaciteit beschikken om extra maatregelen te nemen en of dit ook een criterium zal zijn bij het verstrekken van subsidie.

Maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie worden over het algemeen en bij voorkeur niet op zichzelf genomen, maar worden meegenomen in of gekoppeld aan andere projecten, zoals geplande herstructurering van de openbare ruimte en groot onderhoud, de energietransitie en herinrichting van het landelijk gebied. Dit soort projecten wordt over het algemeen door de decentrale overheden in de markt gezet en niet door henzelf uitgevoerd. De decentrale overheden moeten zelf de uitvoering programmeren. Voor een bijdrage uit de impulsregeling van het Rijk geldt cofinanciering als voorwaarde. Dat betekent dat decentrale overheden zelf ook middelen in hun begroting moeten hebben gereserveerd en ervoor moeten zorgen dat deze weggezet kunnen worden, voordat het Rijk een financiële bijdrage zal toezeggen.

Een toets op de capaciteit van de overheid ligt als criterium niet in de rede, omdat de rijksbijdrage bedoeld is voor de feitelijke uitvoering van maatregelen en uitvoeringsprojecten over het algemeen door de markt worden uitgevoerd. Wel is het voor het Rijk belangrijk dat projecten of programma's die worden medegefinancierd vanuit het Rijk ook daadwerkelijk binnen een redelijke termijn tot uitvoering komen. Daarvoor moet er bijvoorbeeld aantoonbaar voldoende bestuurlijk draagvlak zijn in de regio. Uitvoerbaarheid in die zin wordt wel als criterium opgenomen in de te vormen impulsregeling.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie wat er gebeurt als blijkt dat verstrekte subsidie niet of niet voldoende doeltreffend of doelmatig is

uitgegeven. Moet het subsidiebedrag dan worden terugbetaald of worden er andere maatregelen genomen?

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn belangrijke criteria voor de impulsregeling. Doeltreffendheid van maatregelen waarvoor het Rijk een financiële ondersteuning zal bieden in deze regeling zal in ieder geval moeten worden onderbouwd door het proces van stresstesten en risicodialogen dat in de regio wordt doorlopen. De wijze waarop en de mate waarin achteraf verantwoording wordt gevraagd werk ik nog uit. Dat wil ik zorgvuldig doen en in overleg met de decentrale overheden. Dit hangt ook samen met de wijze waarop de impulsregeling wordt vormgegeven.

Bestrijding wateroverlast: taken, bevoegdheden en bekostiging

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten wie welke taken en bevoegdheden heeft als het gaat om het bestrijden van wateroverlast.

Bij het voorkomen en beperken van wateroverlast hebben gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk ieder hun eigen taken en bevoegdheden. De rol van het Rijk als waterbeheerder (RWS) is beperkt tot het bestrijden van wateroverlast in het hoofdwatersysteem (o.a. het IJsselmeer, de grote rivieren en enkele kanalen), bijvoorbeeld door middel van peilbeheer. De provincies stellen de beleidskaders vast voor het waterbeheer, waaronder de bestrijding van wateroverlast, in de regionale watersystemen. Daarnaast bepalen zij normen voor de bergings- en afvoercapaciteit waarop de regionale wateren moeten zijn ingericht om wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen. De waterschappen zijn als regionale waterbeheerders verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om aan deze normen te voldoen, zoals het vergroten van de bemalingscapaciteit of de aanleg van extra waterbergingen. Ook zijn zij ieder in hun eigen gebied belast met het peilbeheer van de oppervlakte-waterlichamen. Binnen de gemeentegrenzen vervullen de gemeenten een centrale rol bij de bestrijding van wateroverlast. Die begint ermee dat zij bij ruimtelijke (her)inrichtingsplannen bij de keuze van bijvoorbeeld de locatie en inrichtingsmaatregelen rekening houden met de waterstaatkundige situatie ter plekke. Gemeenten hebben daarnaast een zorgplicht voor het inzamelen en verwerken van afvloeiend hemelwater en voor het treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen en beperken. De zorgplicht voor afvloeiend hemelwater houdt in het aanbieden van een voorziening waar hemelwater op kan worden geloosd en het verwerken van het ingezamelde hemelwater, bijvoorbeeld door het te bergen, te transporteren, in opvangvijvers te brengen of in de bodem te infiltreren.

Geconcludeerd kan worden dat het nemen van concrete maatregelen ter bestrijding van wateroverlast vooral een verantwoordelijkheid is van gemeenten en waterschappen. De rol van het Rijk is een beperkte. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in, ook niet door gedurende een beperkte periode middelen uit het deltafonds beschikbaar te stellen om gemeenten en waterschappen in staat te stellen versneld maatregelen te treffen.

Toelichting bij de keuzes voor tijdelijke bijdragen en voor het deltafonds

In de memorie van toelichting is vermeld dat het kabinet kiest voor tijdelijke subsidiëring van maatregelen ter bestrijding van wateroverlast. De leden van de 50PLUS-fractie vragen waarom er gesproken wordt van

«tijdelijk». Verder vragen zij, evenals de leden van de fracties van de VVD, het CDA en de SP, wat precies met «tijdelijk» wordt bedoeld.

De bedoeling is om een vliegwieleffect te bewerkstelligen, zodat de uitvoering versneld op gang komt. Overheden zijn nu bezig met het uitvoeren van stresstesten en gaan in 2020 risicodialogen voeren en uitvoeringsagenda's opstellen. De bedoeling is dat vanaf 2021 de uitvoering van de maatregelen op basis van dat proces op gang komt. Structurele medefinanciering vanuit het Rijk is niet aan de orde; het gaat hier immers om taken van decentrale overheden, die hiervoor een eigen bekostigingsinstrumentarium hebben. Deze impuls vanuit het Rijk zal om die reden van beperkte duur zijn. De uitwerking van de impulsregeling vindt nog plaats, maar qua orde van grootte kan worden gedacht aan een periode van circa zes jaar.

Uitvoering Deltaplan Ruimtelijke adaptatie en subsidiëring

De leden van de VVD-fractie vragen uit welke financieel vrije ruimte in het deltafonds de maatregelen tegen wateroverlast bekostigd zullen worden. Is het denkbaar dat een percentage van de vrije ruimte als maximum wordt gehanteerd om een teveel aan uitgaven te voorkomen?

De generieke investeringsruimte van het deltafonds over de periode 2018–2032 bedraagt volgens de begroting Deltafonds 2019 (artikel 5.03) 1,135 miljard euro. In het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie van november 2018 is afgesproken dat het Rijk een tijdelijke impulsregeling voorbereidt met als doel de versnelling van de aanpak van ruimtelijke adaptatie door decentrale overheden (wateroverlast, droogte en gevolgenbeperking overstromingen) financieel te ondersteunen. Voorwaarde daarvoor is dat de decentrale overheden de opgaven in beeld brengen.

Een maximumpercentage is niet nodig en niet gewenst omdat er sprake is van een tijdelijke impulsregeling zoals in het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie van november 2018 is aangegeven. De benodigde middelen – indicatief is in het Bestuursakkoord een omvang van 150 à 250 miljoen euro genoemd – kunnen worden onttrokken aan de vrije investeringsruimte zonder dat dit ten koste gaat van andere beleidsdoelen.

De VVD-fractie vraagt tevens hoe urgent het is om tot versnelling en intensivering van het voorkomen van wateroverlast te komen. Welke wetenschappelijke feiten of extra geconstateerde schade rechtvaardigen versnelling?

Uit recente analyses blijkt dat extreme neerslaggebeurtenissen nu al twee tot vijf keer zo vaak voorkomen als in de jaren vijftig van de vorige eeuw en in de toekomst nog vaker zullen optreden: tot vijf keer zo vaak in 2050 en tot tien keer zo vaak in 2085 ten opzichte van de huidige situatie (op basis van de KNMI-14-klimaatscenario's). Hoe dit doorwerkt in de kans op wateroverlast verschilt van gebied tot gebied, maar over het algemeen neemt de kans op wateroverlast toe en daarmee de kans op schade. Het versneld oplossen van kwetsbaarheden is belangrijk om schade te beperken.

Deltares berekende in 2012 de schade die in Nederland kan ontstaan door effecten als wateroverlast, droogte en hittestress. Deze schade kan oplopen tot 71 miljard euro in 2050 als we geen maatregelen nemen. Nu klimaatverandering zich nog sneller en in sterkere mate voltrekt dan eerder werd verwacht kan dit schadebedrag hoger uitvallen.

Ook het Verbond van Verzekeraars heeft informatie over opgetreden overstroming door neerslag voor verzekerde objecten. Geschat wordt dat hoosbuien verzekeraars gemiddeld 90 miljoen euro per jaar kosten en dat dat in de toekomst door klimaatverandering kan oplopen tot 200 miljoen euro.⁷

Een recent voorbeeld van overstroming door intense neerslag is de wolkbreuk in de zomer van 2014 in Amsterdam geweest (www.rainproof.nl/wolkbreuk-28-juli). In totaal viel er op 28 juli 2014 tussen de 50 en 90 mm regen. Op sommige locaties viel zelfs 12 mm in 5 minuten. Dit komt overeen met 135 mm per uur, dat is zeer extreme regenval. De inboedel- en opstalschade als gevolg van deze wolkbreuk in Amsterdam wordt geschat op minimaal 75 miljoen euro (Verbond van Verzekeraars, 2018).

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of een apart klimaatadaptatiefonds binnen de rijksbegroting denkbaar is en of hierover gesprekken met het Ministerie van Financiën zijn geweest. Zo ja, wat was hiervan de uitkomst en, zo nee, valt dit nog te overwegen? Zij vragen verder of het niet verstandiger zou zijn als er in de toekomst voor klimaatadaptatie eigen middelen zouden komen, bijvoorbeeld na een nieuwe formatie.

In het algemeen is het kabinet terughoudend met extra fondsvorming, omdat daarmee middelen aan de integrale besluitvorming worden onttrokken. Na de voorgenomen wetwijziging valt subsidieverlening ten behoeve van wateroverlast binnen de scope van het deltafonds. Voor de afspraken uit het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie van november 2018 die gericht zijn op een tijdelijke impulsregeling is een apart fonds op dit moment daarom overbodig.

Met het Ministerie van Financiën is afstemming geweest over de voorgenomen wetwijziging en de gekozen oplossing van bijdragen ten behoeve van wateroverlast uit het deltafonds. Vanwege de mogelijkheden om de beoogde tijdelijke impulsregeling te bekostigen uit de vrije investeringsruimte van het deltafonds en gelet op de beoogde tijdelijkheid van de regeling ontbreekt het aan de noodzaak gesprekken met het Ministerie van Financiën te entameren over een klimaatadaptatiefonds.

Voor de in het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie beoogde tijdelijke impulsregeling ten behoeve van adaptatiemaatregelen om wateroverlast te beperken of tegen te gaan kunnen middelen worden gevonden in de vrije investeringsruimte van het deltafonds zonder dat dit ten koste gaat van andere beleidsdoelen. Gelet op het tijdelijke karakter van de impulsregeling is er geen noodzaak om op de rijksbegroting eigen middelen voor dit onderdeel van adaptatiemaatregelen te reserveren.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen wanneer de subsidieregeling nader uitgewerkt zal zijn en waarom deze per 2021 ingaat. Is een snellere ingang mogelijk of wellicht een overgangsuregeling?

De impulsregeling zal uiterlijk eind 2020 uitgewerkt zijn.

Overheden hebben tot eind 2020 de tijd om uitvoeringsagenda's op te stellen op basis van stresstesten en risicodialogen. Deze tijd hebben ze ook nodig. Op dit moment worden nog volop stresstesten en risicodialogen uitgevoerd. Daarnaast kan een beleidsreservering op het deltafonds voor de impulsregeling op zijn vroegst pas in de begroting 2021 zichtbaar zijn, omdat het Rijk in het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie de intentie

⁷ Verbond van Verzekeraars (2015) Klimaatverandering & schadelast, p. 7.

heeft uitgesproken deze reservering te willen doen nadat het parlement heeft ingestemd met het voorstel voor de wijziging van de Waterwet. Dat samen maakt dat de regeling niet eerder dan 2021 zal kunnen starten.

Uitvoering, toezicht en handhaving

In hoeverre neemt het Rijk bij cofinanciering van de bestrijding van wateroverlast taken over die zijn toebedeeld aan en tot de verantwoordelijkheid behoren van de decentrale overheden, vraagt de VVD-fractie. Welke andere mogelijkheden zijn overwogen om decentrale overheden te ondersteunen of ervoor te zorgen dat zij tijdig voldoende maatregelen nemen tegen wateroverlast?

De cofinanciering houdt in dat de bijdragen van het Rijk aan de decentrale overheden voor het bestrijden van wateroverlast slechts een deel van de kosten zullen dekken. Het andere deel van de benodigde middelen moet door de betrokken decentrale overheid zelf worden opgebracht. Een bijdrage van het Rijk gericht op versnelde uitvoering door decentrale overheden betekent niet dat het Rijk een deel van taken van deze overheden overneemt of anderszins geschoven wordt in verantwoordelijkheden.

Voorafgaand aan deze impulsregeling ondersteun ik decentrale overheden in 2019 en 2020 met 20 miljoen euro aan rijksmiddelen. Daarvan wordt 10 miljoen euro besteed aan pilotprojecten om de uitvoering van ruimtelijke adaptatie bij koplopers te versnellen en nu al urgente problematiek aan te pakken. Verder worden decentrale overheden door het Rijk ondersteund met kennisontwikkeling en wordt kennisdeling tussen overheden onderling gefaciliteerd.

Voor een echte versnelling van de uitvoering zijn daarnaast grotere investeringen nodig. Het belang van versnelling en intensivering van de te nemen maatregelen is groot nu de gevolgen van de geconstateerde verhoging van het tempo van de klimaatverandering zo nadrukkelijk zichtbaar worden. Om die reden wil het kabinet een tijdelijke impuls geven aan maatregelen tegen wateroverlast, dat als vliegwiel fungeert van de investeringen die decentrale overheden zelf doen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga