

Vergaderjaar 2019–2020

31 710

Deltaprogramma

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2020

Met deze brief informeer ik u over de invulling van de impulsregeling klimaatadaptatie en de afspraken die ik hierover met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) gemaakt heb. Daaraan voorafgaand schetst deze brief op hoofdlijnen de aanpak van Ruimtelijke Adaptatie waarbinnen deze impulsregeling valt. Daarbij wil ik opmerken dat de Coronacrisis gevolgen heeft voor de planning van overheden die in deze periode risicodialogen willen voeren met partijen in hun beheergebied, of op andere manieren maatregelen willen stimuleren of faciliteren. Veel geplande bijeenkomsten zijn door de Coronacrisis noodgedwongen afgelast. Ik heb hier begrip voor en zal binnen het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie de impact nader verkennen en afspraken maken met de decentrale overheden hoe we hiermee om kunnen gaan.

In november 2018 heb ik met de VNG, de UvW en het IPO het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie gesloten (Kamerstuk 31 710, nr. 70). Hierin is afgesproken gezamenlijk een impuls te geven aan de aanpak van klimaatadaptatie. Specifiek gaat het om het versnellen en intensiveren van de uitvoering van maatregelen tegen wateroverlast, hittestress, droogte en gevolgen van overstromingen. Dat is nodig, want extreme weersomstandigheden komen steeds vaker voor.

Om de aanpak, die plaatsvindt op lokaal, regionaal en netwerk niveau, te ondersteunen, bied ik op nationaal niveau een aantal hulpmiddelen en kennis die dit proces ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn de Klimaat-effectatlas, de bijsluiter stresstest, de routekaart risicodialoog en «pilots financiële prikkels voor klimaatadaptatie op privaat terrein». In deze brief licht ik dat graag nader toe.

Inzicht in de kwetsbaarheid voor weersextremen is de basis voor ruimtelijke adaptatie. De Klimaat-effectatlas is een belangrijk hulpmiddel hierbij en geeft een eerste indruk van (toekomstige) dreigingen van overstromingen, wateroverlast, droogte en hitte in een bepaald gebied.

Met «kaartverhalen» worden deze dreigingen geduid en begrijpelijk toegelicht, ook voor inwoners. Dit kan door overheden als startpunt gebruikt worden bij het doen van stresstesten. De bijsluiter voor de stresstest geeft overheden bovendien handvatten hoe de stresstest uit te voeren.

Om overheden vervolgens te helpen bij het voeren van de risicodialoog, is de routekaart risicodialoog ontwikkeld. Deze biedt een leidraad hoe overheden een goede risicodialoog met partijen in hun beheergebied kunnen voeren. Op basis van de stresstesten en risicodialoog kunnen overheden een uitvoeringsagenda klimaatadaptatie opstellen.

Naast het beschikbaar stellen van hulpmiddelen en kennisontwikkeling zet het Rijk samen met partners in het Deltaprogramma in op kennisdeling. De ambitie is dat alle betrokkenen hun kennis, instrumenten en ervaringen zoveel mogelijk delen. Zo hoeft niet iedereen opnieuw het wiel uit te vinden, kunnen partijen van elkaar leren en ontstaat daadwerkelijk handelingsperspectief. Een voorbeeld hiervan is het Platform Samen Klimaatbestendig. Dit is een netwerk voor en door professionals bij overheden en sectoren/brancheverenigingen. Zij delen praktijkervaring en kennis met elkaar en bundelen hun krachten om zo te komen tot betere en snellere oplossingen op gebied van klimaatadaptief handelen. Ook in de City Deal Klimaatadaptatie worden praktijkervaring en kennis gedeeld tussen zeventien publieke partners en zeventien (semi)private samenwerkingspartners en de rijksoverheid. In oktober 2020 komen de eindresultaten beschikbaar van 4 jaar samenwerking. De Alliantie Financiële Prikkels is een ander voorbeeld. In dit netwerk wordt in de praktijk in pilots en met onderzoek samen geleerd hoe verschillende overheden burgers en bedrijven kunnen stimuleren en faciliteren om klimaatadaptatie maatregelen te treffen op eigen terrein. De onderzoeksthema's richten zich op gedragsverandering, toetsen en monitoren van daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen en ondersteuning van besluitvorming. Sinds 2019 lopen er vier pilots in Dordrecht, Rotterdam, Rucphen, Son en Breugel. Voor 2020 heb ik drie nieuwe pilots gehonoreerd, namelijk stadsdeel Amsterdam-West, gemeente Nissewaard en de regio Noord-Veluwe.

Op het kennisportaal www.ruimtelijkeadaptatie.nl komt al deze informatie samen en worden kennis, nieuws, voorbeelden en ervaringen gedeeld. Het kennisportaal voorziet in een grote behoefte. Op dit moment kent het portaal ongeveer 500 unieke bezoekers per dag en er zijn in 2019 meer dan 20.000 documenten gedownload. Met het delen van deze kennis richten we ons naast decentrale overheden en sectoren ook op inwoners.

Impulsregeling klimaatadaptatie

Om de versnelling van de uitvoering door decentrale overheden financieel te ondersteunen wil het Rijk tijdelijk middelen beschikbaar stellen aan de decentrale overheden in de vorm van bijdragen uit het deltafonds. De wijziging van de Waterwet die hiervoor nodig is, is inmiddels zowel door uw Kamer als door de Eerste Kamer aangenomen en zal op 1 juli 2020 in werking treden.

Doelstelling impulsregeling

De Impulsregeling Klimaatadaptatie is bedoeld om de versnelling en intensivering van de aanpak van klimaatadaptatie door decentrale overheden financieel te ondersteunen. Met de rijksbijdrage kunnen reeds voorgenomen adaptatiemaatregelen versneld worden uitgevoerd, al geplande ruimtelijke maatregelen worden uitgebreid met een adaptatie-component of nieuwe adaptatiemaatregelen worden opgepakt. Met de

VNG, het IPO en de UvW heb ik verkend hoe de impulsregeling klimaatadaptatie ingevuld kan worden. De invulling is zodanig dat deze de versnelling door de decentrale overheden maximaal ondersteunt, maar ook borgt dat op doelmatige wijze geïnvesteerd wordt in urgente opgaven.

Regionale aanpak maximaal ondersteunen

In 2018 is door de decentrale overheden een landsdekkende samenwerkingsstructuur voor ruimtelijke adaptatie opgezet. Zij hebben zich georganiseerd in 42 werkregio's, waarin gemeenten, waterschappen en provincies samenwerken aan ruimtelijke adaptatie. De impulsregeling sluit aan bij deze werkregio's. Aanvragen voor bijdragen uit de regeling kunnen gedaan worden door deze werkregio's (of een samenstel van werkregio's). Overal in het land zijn maatregelen nodig en een regionale aanpak draagt bij aan een versnelde en doelmatige uitvoering. Door samenwerking en zorgvuldige afweging op basis van stresstesten en risicodialogen kunnen werkregio's op regionale schaal de te nemen maatregelen goed prioriteren.

Om een aanvraag te doen voor een bijdrage vanuit de impulsregeling, dient een werkregio een voorstel in voor een maatregelpakket met bijbehorend investeringsvoorstel. Dit maakt regionaal maatwerk mogelijk en biedt de regio's flexibiliteit in de uitvoering: wanneer een maatregel toch niet gerealiseerd blijkt te kunnen worden, kan de werkregio gezamenlijk besluiten een andere soortgelijke maatregel elders in de regio te realiseren.

In het maatregelenprogramma en investeringsvoorstel wordt aangegeven welke maatregelen uit de uitvoeringsagenda's van de decentrale overheden versneld of aanvullend aangepakt kunnen worden met de rijksbijdrage. Door het bestuurlijk en veelal ook financieel commitment van meerdere overheidslagen ontstaat een zorgvuldige afweging binnen de werkregio. Voor de uitwerking en uitvoering van het maatregelenprogramma ligt de regie bij de werkregio's.

Ik ben voornemens om een beleidsreservering voor de impulsregeling klimaatadaptatie te treffen die valt binnen de bandbreedte die ik in het bestuursakkoord klimaatadaptatie heb genoemd (150–250 mln. euro). De beleidsreservering treft u aan in de komende begroting. Ik ben met de VNG, de UvW en het IPO overeengekomen om een verdeelsleutel te hanteren voor de inzet van de middelen over de werkregio's. De verdeelsleutel is gebaseerd op oppervlakte en inwoneraantal van de werkregio's; daarbij wegen beide elementen even zwaar. We willen immers op alle plekken waar dat nodig is een impuls geven. Daarnaast is het niet mogelijk om op landelijk niveau de opgave van de ene regio af te zetten tegen de opgave elders. In alle regio's worden de gevolgen van extreem weer gevoeld en in alle regio's zijn maatregelen nodig.

Criteria en randvoorwaarden

De voorstellen dienen te voldoen aan een aantal criteria, te weten *doeltreffendheid en doelmatigheid, cofinanciering en integraliteit*. Daarnaast dienen de voorstellen te voldoen aan de randvoorwaarden van *urgentie, haalbaarheid en legitimiteit*. Deze criteria en randvoorwaarden zijn weergegeven in bijlage 1.

De criteria doeltreffendheid en doelmatigheid beogen dat de middelen worden ingezet waar ze voor bedoeld zijn en dat ze op een kosteneffectieve manier worden ingezet. Het gaat om versnelling van de uitvoering

van klimaatadaptatie maatregelen. En de rijksbijdrage is niet bedoeld voor regulier of achterstallig beheer en onderhoud.

Voor de rijksbijdrage hanteer ik een percentage van 33%. De werkregio's zetten zelf dus 67% in. Daarmee ontstaat een vliegwieleffect voor investeringen vanuit de regio. Het percentage rijksbijdrage van 33% is gekozen om tot uitdrukking te brengen dat het hier in beginsel niet om rijkstaken gaat. Maar het Rijk ziet wel de urgentie en wil tijdelijk bijdragen aan het op gang brengen en versnellen van de uitvoering.

Met het criterium integraliteit wordt beoogd integrale projecten te stimuleren die meer doelstellingen dienen. Waar dat kan moeten projecten meer ruimtelijke adaptatiedoelen dienen. Zo zou het onwenselijk zijn als in projecten uitsluitend ingezet wordt op waterafvoer ter voorkoming van wateroverlast, zonder dat ook het thema droogte is meegenomen in de probleemanalyse en oplossingen. Wat betreft het meekoppelen met andere opgaven is het criterium als stimulans geformuleerd: maatregelen versterken bij voorkeur ook andere doelstellingen zoals vergroening, zoetwaterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, natuur/biodiversiteit of energietransitie. Het verplicht stellen van integraliteit zou in sommige gevallen projecten onnodig complex maken en de beoogde versnelling belemmeren.

Om invulling te geven aan de motie van het lid Theunissen c.s.¹ die oproept om vergroening te stimuleren, is vergroening nadrukkelijk benoemd onder integraliteit. Vergroening is een pré, maar kan geen criterium op zich zijn. Het is namelijk niet in alle gevallen de beste oplossing en bovendien is het onwenselijk dat het Rijk vooraf bepaalt welke oplossing gekozen moet worden voor een opgave. Groenaanleg is overigens geen doel op zich van het deltafonds, en kan daarom alleen uit het deltafonds worden bekostigd als de groene maatregel effectief is tegen wateroverlast.

Tenslotte zijn urgentie, haalbaarheid en legitimiteit randvoorwaarden. Zo moeten projecten aantoonbaar gebaseerd zijn op uitgevoerde stresstesten en risicodialogen en op basis daarvan op de uitvoeringsagenda van een decentrale overheid staan. Projecten moeten bovendien haalbaar zijn (bestuurlijk en uitvoeringstechnisch), zodat het uitvoeringsprogramma ook daadwerkelijk snel tot uitvoering kan komen. Tevens moet de rijksbijdrage besteed worden binnen de scope van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en de kaders van het deltafonds, die zijn vastgelegd in de Waterwet.

Ik heb met de koepels afgesproken de regeling zo eenvoudig mogelijk te houden en de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Lokale overheden hebben bij uitstek zicht op de lokale en regionale opgave en de benodigde maatregelen. Zij kunnen het beste beoordelen welke maatregelen getroffen moeten worden om de opgave het hoofd te bieden. Door de gekozen opzet van de regeling waarbij decentrale overheden gezamenlijk in werkregioverband hun maatregelen prioriteren en een voorstel aan het Rijk doen, ontstaat een toets op urgentie en doeltreffende en doelmatige besteding van de stimuleringsmiddelen binnen de regio's. Daarbij zijn verschillende overheden en bestuurslagen betrokken. Omdat de rijksbijdrage niet aan individuele overheden maar aan regio's in het vooruitzicht wordt gesteld, ontstaat een regionaal proces waarbij kritisch wordt gekeken naar de inzet van de middelen.

De aanvragen die werkregio's doen zullen door het Rijk worden getoetst aan de hiervoor genoemde criteria. Daarbij wordt gekeken of het

¹ Kamerstuk 35 000 J, nr. 17.

voorgestelde maatregelenpakket overeenstemt met de doelstelling van de regeling (versnelling van de uitvoering), of er voldoende cofinanciering wordt ingebracht, of het bestuurlijk commitment van de gehele werkregio en minimaal 2 verschillende bestuurslagen is geborgd en of de voorgestelde maatregelen passen binnen de scope van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en de scope van het deltafonds. Daarnaast moeten werkregio's in hun voorstel onderbouwen hoe ze met de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid, integraliteit en urgentie zijn omgegaan. Ik verwacht dat de toets binnen de werkregio's in belangrijke mate borgt dat de juiste en meest urgente maatregelen op een kosteneffectieve wijze worden getroffen en dat goed gekeken wordt naar de samenhang met andere opgaven. Het Rijk toetst de kwaliteit van de onderbouwing en weegt deze mee in de besluitvorming over een bijdrage. De decentrale overheden leggen verantwoording af over de besteding van de bijdrage en de cofinanciering via de SISA-methodiek (Single Information Single Audit) die volgt uit de Financiële-verhoudingswet.

Met bovenstaande criteria en randvoorwaarden geef ik invulling aan de motie van het lid Remco Dijkstra² en borg ik dat middelen doelmatig en doeltreffend besteed worden. De motie vraagt ook om meetbare beleidsdoelen. Zoals aangegeven is de doelstelling van de impulsregeling om de versnelling van de uitvoering financieel te ondersteunen. Het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie heeft geen kwantitatieve doelstelling. Daarom is de versnelling op zichzelf ook lastig te kwantificeren en meetbaar te maken. Om toch de effecten van de rijksbijdrage in beeld te krijgen, moeten werkregio's in hun voorstellen aangeven wat versneld kan worden aangepakt met de rijksbijdrage en welke problemen daarmee worden opgelost. Op die manier kan wel in beeld gebracht worden wat de rijksbijdrage aan versnelling in de uitvoering oplevert. Na twee jaar zal ik uw Kamer een voortgangsrapportage sturen. Daarin zal ik u onder meer informeren over het aantal aanvragen dat tot dat moment is ingediend, de rijksbijdragen die zijn toegekend, de bijbehorende cofinanciering vanuit de regio, het aantal en type maatregelen dat wordt getroffen en de versnelling die hiermee bereikt wordt. Tevens vindt uiterlijk in 2025, voorafgaand aan de evaluatie van de wetswijziging, een evaluatie over de werking en de effecten van de regeling plaats.

Planning

De regeling start op 1 januari 2021. Tot en met 31 december 2023 kunnen werkregio's jaarlijks (een deel van) het voor hen geormerkte bedrag aanvragen, waarna het proces start van beoordeling en beschikking op de aanvraag en planuitwerking en realisatie door de medeoverheden. Hierdoor is er ruimte voor tempoverschillen binnen en tussen de werkregio(«s). De uitvoering van de maatregelen moet in 2027 afgerond zijn. Aangevraagde middelen die niet zijn benut vallen aan het eind van de regeling (na 2027) terug aan het Rijk.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

² Kamerstuk 35 211, nr. 8.

Criteria:

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Het maatregelenpakket draagt bij aan het verminderen van de kwetsbaarheid van gebieden voor wateroverlast, droogte of de gevolgen van overstromingen.
- De rijksbijdrage is nodig om adaptatiemaatregelen versneld uit te voeren, al geplande maatregelen uit te breiden met een adaptatiecomponent of nieuwe adaptatiemaatregelen op te pakken en betreft alleen kosten voor de realisatie (niet voor de voorbereidings- of onderzoeksfase).
- Het maatregelenpakket is een kosteneffectieve manier om de problemen te bestrijden.
- De maatregelen betreffen geen regulier beheer en onderhoud of achterstallig onderhoud. Tevens betreft het een aanpassing van de bestaande situatie (bij nieuwbouwprojecten wordt men geacht klimaatadaptatie van begin af aan mee te nemen).
- De rijksbijdrage wordt alleen ingezet voor de (extra) kosten van klimaatadaptatie maatregelen ter bestrijding van wateroverlast, droogte of gevolgenbeperking overstromingen.

Cofinanciering

- Het Rijk draagt 33% financiering bij aan het maatregelenpakket (tot een maximum van het door de verdeelsleutel vastgestelde bedrag per werkregio). De werkregio draagt 67% cofinanciering bij.
- De rijksbijdrage aan de klimaat adaptieve component van maatregelen mag niet cumuleren met andere rijksbijdragen.

Integraliteit

- Maatregelen dienen waar mogelijk meerdere Ruimtelijke Adaptatiedoelen, te weten wateroverlast, droogte, hittestress, gevolgenbeperking bij overstromingen
- Fysieke maatregelen versterken bij voorkeur ook andere doelstellingen, bijvoorbeeld op het vlak van zoetwater beschikbaarheid, waterkwaliteit, vergroening, natuur/biodiversiteit, energietransitie, volksgezondheid.

Randvoorwaarden:

Urgentie

- Het maatregelenpakket vloeit voort uit de stresstest en risicodialoog.
- Op basis van de risicodialoog staat de maatregel op de uitvoeringsagenda van een overheid binnen de werkregio

Haalbaarheid

- Het voorstel kan rekenen op bestuurlijk draagvlak en heeft commitment van tenminste twee bestuurslagen
- Het voorstel is haalbaar tegen de geraamde kosten en binnen de gestelde planning.

Legitimiteit

- De besteding vindt plaats binnen de kaders het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie en de scope van het deltafonds. Dat betekent dat alleen maatregelen tegen wateroverlast, droogte of ter beperking van gevolgen van overstromingen in aanmerking komen. De maatregelen moeten worden getroffen door overheden in het kader van hun waterbeheertaken in de openbare ruimte.