



Advies Raad van State inzake wijziging van de Waterwet ten behoeve van subsidiëring uit het deltafonds van maatregelen en voorzieningen tegen wateroverlast

Nader Rapport

22 mei 2019

IENW/BSK-2019/104814

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 april 2019, nr. 2019000749, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 mei 2019, nr. W17.19.0093/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W17.19.0093/IV
's-Gravenhage, 8 mei 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2019, no.2019000749, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet ten behoeve van subsidiëring uit het deltafonds van maatregelen en voorzieningen tegen wateroverlast, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van dit advies achterwege kan blijven.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Waterwet ten behoeve van subsidiëring uit het deltafonds van maatregelen en voorzieningen tegen wateroverlast

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is ten laste van het deltafonds subsidies te kunnen verstrekken aan decentrale overheden ter bestrijding van wateroverlast en hiertoe de Waterwet te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

In artikel 7.22d, zevende lid, van de Waterwet wordt na 'komen voorts andere uitgaven' ingevoegd 'en subsidies'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Nederland werkt al geruime tijd aan maatregelen in het waterbeheer en in de ruimtelijke inrichting om zich aan te passen aan klimaatverandering ('ruimtelijke adaptatie'). In het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie, dat in september 2017 is verschenen bij het Deltaprogramma 2018, is de ambitie vastgelegd om de aanpak van ruimtelijke adaptatie te versnellen en intensiveren.¹ Dat is nodig, want extreme weersomstandigheden komen steeds vaker voor. Dat betreft naast extreme neerslag, die wateroverlast kan veroorzaken, ook langere perioden van droogte en hitte.

Om versnelling mogelijk te maken wil het Rijk tijdelijk middelen beschikbaar stellen aan de decentrale overheden in de vorm van subsidies uit het deltafonds, om zo een impuls te geven aan de uitvoering van maatregelen ter bestrijding van wateroverlast. Daarvoor is een aanpassing van de Waterwet nodig. Dat is beoogd met deze wetswijziging.

2. Aanleiding

Door de klimaatverandering neemt de intensiteit en frequentie van hevige neerslag toe. De klimaatscenario's van het KNMI uit 2014 gaven al aan dat extreem weer frequenter zal voorkomen dan is voorspeld in de klimaatscenario's van 2010. Binnen het Deltaprogramma 2018 wordt rekening gehouden met deze klimaatscenario's van 2014. Meer recente inzichten van het KNMI en de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) zijn beschreven in de rapportage '*Nieuwe neerslagstatistieken voor kortere tijdsduren; extreme buien zijn extremer geworden*'. In dit rapport laten de onderzoekinstellingen zien dat in de periode 2003 tot en met 2016 vaker extreme buien zijn gevallen dan in de periode daarvoor. De top drie van extreme buien van korte duur zijn buien in 2003 (Marknesse), 2011 (Herwijnen) en 2014 (Deelen).²

Hevige neerslag zal vaker tot wateroverlast leiden, zowel in stedelijk als in landelijk gebied. Berekeningen uit 2013 laten zien dat als we geen extra maatregelen nemen, de schade ten gevolge van klimaatverandering in stedelijk gebied tot 2050 kan oplopen tot circa 70 miljard euro.³ Deze ruwe raming betreft overigens niet alleen schade door wateroverlast, maar ook schade door droogte en hitte. Het bedrag geeft derhalve een globale indruk van de ordegrrootte van schade in stedelijk gebied wanneer geen extra maatregelen worden getroffen.

Schade als gevolg van overstromingen is niet meegenomen in de raming. Het rapport geeft derhalve een globale indruk van de ordegrrootte van schade in stedelijk gebied.

Alle overheden willen maatregelen treffen om deze gevolgen van klimaatverandering op te vangen en schade en overlast te beperken. Daarvoor maken zij plannen in het kader van het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie. Dit plan ziet op vier gevolgen van klimaatverandering: wateroverlast, droogte, hitte en de gevolgen van overstromingen.

Voor een versnelling in de uitvoering van maatregelen zijn middelen nodig. De koepels van de decentrale overheden hebben tijdens de kabinetsformatie 2017 in hun investeringsagenda 'Naar een duurzaam Nederland' bepleit om decentrale overheden mogelijkheden te geven de uitvoering van ruimtelijke adaptatie te intensiveren door extra rijksmiddelen toe te voegen aan het deltafonds. In de investeringsagenda geven de decentrale overheden ook aan wat zij zelf extra willen investeren in klimaatbestendig inrichten, bouwen en beheren vanaf 2020.

De Deltacommissaris adviseerde in zijn aanbiedingsbrief bij het Deltaprogramma 2018 om 'jaarlijks een substantieel bedrag extra toe te voegen aan het deltafonds voor de uitvoering van het Deltaplan Ruimtelijk adaptatie'.⁴

In zowel het Regeerakkoord 2017–2021⁵ als het Interbestuurlijk Programma⁶ is afgesproken een Bestuursakkoord klimaatadaptatie te sluiten. Het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben op 20 november 2018 dit Bestuursakkoord ondertekend.⁷ In het akkoord zijn intentie-afspraken gemaakt over de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775-J, nr. 4.

² Amersfoort 2018, STOWA-nr. 2018-12A.

³ Deltares, Manifest Klimaatbestendige stad. Nu bouwen aan de stad van de toekomst, 2013.

⁴ De brief is opgenomen in het Deltaprogramma 2018. Zie voor het Deltaprogramma 2018 voetnoot 1.

⁵ Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

⁶ IBP, 14 februari 2018.

⁷ Bestuursakkoord klimaatadaptatie, 20 november 2018, Stcrt. 2018, 66722.



financiële inzet voor ruimtelijke adaptatie. Tevens is hierin afgesproken dat gemeenten, waterschappen en provincies de opgaven en maatregelen eind 2020 landsdekkend in beeld hebben gebracht. Vanwege de toenemende intensiteit en frequentie van extreme neerslag met (ook bovenregionale) overlast en schade als gevolg, is er een breed gevoelde urgentie om maatregelen versneld uit te voeren. Het Rijk kan met cofinanciering een belangrijke impuls geven om de aanpak gedurende een aantal jaar te versnellen. Het deltafonds is als waterfonds bedoeld voor het bekostigen van maatregelen in het kader van waterbeheer, maar het verstrekken van bijdragen uit het deltafonds aan decentrale overheden voor maatregelen tegen wateroverlast is nu niet mogelijk.⁸

De motie-Geurts van 5 juli 2018 verzoekt de regering om deze redenen de Waterwet aan te passen, zodat subsidiëring van maatregelen en voorzieningen ter bestrijding van wateroverlast en daarmee samenhangende onderzoeken uit het deltafonds mogelijk wordt, zonder dat dit ten koste gaat van noodzakelijke investeringen in de waterveiligheid.⁹

Het voorafgaande is aanleiding voor het kabinet om het voorstel te doen tot wijziging van de Waterwet.

3. Doel en hoofdlijnen van de wetswijziging

De klimaatverandering uit zich in Nederland vaak in te veel of te weinig water. Door maatregelen te treffen in het kader van het waterbeheer en door een waterrobuuste en klimaatbestendige ruimtelijke inrichting kunnen gevolgen van klimaatverandering worden beperkt of opgevangen. Met name de decentrale overheden treffen deze maatregelen. Voor versnelling en intensivering van de maatregelen hebben decentrale overheden de komende jaren extra financiële middelen nodig, in aanvulling op wat zij al investeren. Het Rijk wil daarom door middel van cofinanciering een tijdelijke impuls geven aan de aanpak. Een extreme bui kan overal vallen. Daarom moet iedere overheid daarop zijn voorbereid. Om die reden beoogt het Rijk een 'vlieg wiel' te bieden dat ervoor zorgt dat alle decentrale overheden aan de slag gaan en zelf ook extra middelen vrijmaken. Dat wil het Rijk mogelijk maken door middel van subsidies uit het deltafonds. Met subsidies worden in dit kader bedoeld subsidies in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Indien de bijdragen onder voorwaarde worden overgemaakt aan gemeenten of provincies, zal het gaan om specifieke uitkeringen als bedoeld in de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Voor het voorzien in voldoende zoetwater van voldoende kwaliteit en het tegengaan of het beperken van de gevolgen van overstromingen is het al mogelijk subsidies te verstrekken uit het deltafonds. Maar dit is thans niet mogelijk voor het voorkomen of beperken van wateroverlast.¹⁰ Daarvoor is een wijziging van de Waterwet noodzakelijk. Dit wetsvoorstel voorziet hier in.

4. Bestrijding wateroverlast: taken en bevoegdheden en bekostiging

Taken en bevoegdheden

Het treffen van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van het voorkomen en beperken van wateroverlast door overvloedige neerslag is een taak van zowel het Rijk als de decentrale overheden.

Gemeenten

Bij het voorkomen en beperken van wateroverlast binnen het gemeentelijke grondgebied hebben gemeenten een centrale rol. Zij geven daaraan uitvoering door bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen, door middel van de watertoets, rekening te houden met de gevolgen voor de waterhuishoudkundige situatie. Dit kan van invloed zijn op de locatiekeuze of de wijze waarop een gebied wordt ingericht, waaronder het bouw- en woonrijp maken van gronden. Door bij het bouw- en woonrijp maken voorzieningen aan te leggen of maatregelen te treffen, zoals infiltratievoorzieningen of het ophogen van gronden, kan de kans op wateroverlast worden verkleind. Ook kan de gemeente de openbare ruimte zodanig inrichten dat water wordt vastgehouden op plekken daar waar het geen schade veroorzaakt.

Gemeenten hebben daarnaast een zorgplicht voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en voor het treffen van maatregelen in openbaar gebied om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen en te beperken.¹¹ De zorgplichten gelden voor zover het treffen van maatregelen doelmatig is en de verantwoordelijkheid niet berust bij een andere waterbeheerder.

⁸ Dit wordt toegelicht in paragraaf 5 onder 'Deltafonds en wateroverlast'.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 27 625, nr. 437.

¹⁰ Het onderscheid tussen een overstroming en wateroverlast wordt toegelicht in paragraaf 5 onder 'Deltafonds en wateroverlast'.

¹¹ Artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet.

Zij zijn niet uitgedrukt in kwantificeerbare normen. Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de invulling daarvan.

De zorg voor verwerking van het hemelwater begint bij de perceel- of gebouweigenaar. Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van perceel- en gebouweigenaren. Ook moet de perceeleigenaar het hemelwater zoveel als mogelijk in de bodem brengen of op oppervlaktewater lozen. Als het voor een perceeleigenaar redelijkerwijs niet mogelijk is om hemelwater in de bodem te brengen, heeft de gemeente een zorgplicht voor het inzamelen en verwerken van dat hemelwater. De gemeentelijke zorgplicht ziet dus op het aanbieden van een voorziening waarop het hemelwater kan worden geloosd. Het ingezamelde hemelwater dient vervolgens ook te worden verwerkt. Het is aan de gemeente om te kiezen hoe dat gebeurt, bijvoorbeeld door het te bergen, te transporteren, in opvangvijvers te brengen of in de bodem te infiltreren.

Om de zorgplicht te concretiseren worden gemeentelijke rioleringsplannen opgesteld.¹² In dit plan wordt een overzicht gegeven van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en afvloeiend hemelwater. Ook bevat het plan een overzicht van aan te leggen of te vervangen riolering en de wijze waarop het rioolstelsel wordt beheerd. Het plan geeft ook een overzicht van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten.¹³

De wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de hemelwaterzorgplicht kan gevolgen hebben voor de beheeropgave van de waterbeheerder. Het direct lozen van hemelwater betekent immers dat het watersysteem meer water te verwerken krijgt dan wanneer water wordt vastgehouden of geïnfiltreerd. Wordt hemelwater afgevoerd via de gemeentelijke riolering dan heeft dat gevolgen voor de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie. De gemeente dient bij de voorbereiding van een rioleringsplan de provincie en de waterbeheerder(s) te betrekken.¹⁴ Over de afbakening van taken worden doorgaans afspraken gemaakt met de waterbeheerder(s).¹⁵

Provincies

Provinciale Staten leggen in het regionaal waterplan de hoofdlijnen vast van het door de provincie te voeren waterbeleid voor het regionaal watersysteem en de daartoe behorende aspecten van het ruimtelijk beleid.¹⁶ Beleidsdoelen voor de bestrijding van wateroverlast kunnen daar onderdeel van zijn.

Provincies hebben daarnaast de verplichting om in verordeningen normen vast te leggen met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop het regionale watersysteem moet zijn ingericht.¹⁷ De normen worden uitgedrukt in maximaal toelaatbare kans op inundatie vanuit regionale oppervlaktewateren. De normen hebben uitsluitend betrekking op wateroverlast ten gevolge van oppervlaktewater en dus niet op wateroverlast als gevolg van een tekort aan rioolcapaciteit of een hoge grondwaterstand.

Waterschappen

De waterschappen zijn als beheerders van regionale watersystemen verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om aan de provinciale normen voor wateroverlast te voldoen. Het kan daarbij gaan om inzet van extra bemalingscapaciteit, maar bijvoorbeeld ook om het creëren van extra waterberging. Waterschappen zijn ook verantwoordelijk voor het peilbeheer van oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen die deel uitmaken van het regionaal watersysteem. In hun beheerplannen leggen zij vast hoe de beleidsdoelen van de provincies voor de bestrijding van regionale wateroverlast kunnen worden bereikt.

Rijksoverheid

Het Rijk is waterbeheerder van het hoofdwatersysteem (IJsselmeer, Waddenzee, deltawateren, grote rivieren en aantal kanalen). In dat kader is het Rijk (RWS) belast met het waterkwantiteitsbeheer in het eigen beheergebied. Vanuit die verantwoordelijkheid zal het Rijk waar nodig maatregelen treffen ter bestrijding van wateroverlast.

¹² Paragraaf 4.8 Wet van de milieubeheer.

¹³ Art. 4.22, tweede lid, Wet milieubeheer.

¹⁴ Artikel 4.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

¹⁵ Artikel 3.8 van de Waterwet.

¹⁶ Artikel 4.4 van de Waterwet.

¹⁷ Artikel 2.8 van de Waterwet.

Bekostiging taken en bevoegdheden

Gemeenten bekostigen de inzameling en transport van afvalwater en afvloeiend hemelwater en maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen of te beperken met de opbrengsten van de rioolheffing en uit de algemene middelen. De rioolheffing is uitdrukkelijk voor de uitvoering van deze zorgplichten bedoeld.¹⁸ Waterschappen dekken de kosten van het watersysteembeheer, waartoe ook het waterkwaliteitsbeheer gerekend wordt, met de watersysteemheffing.¹⁹ Gemeenten en waterschappen beschikken dus voor maatregelen tegen wateroverlast over specifieke bekostigingsinstrumenten.

Door klimaatverandering zijn er op een relatief korte termijn veel maatregelen nodig. Dit kan een snelle stijging van de watersysteemheffing of rioolheffing tot gevolg hebben. Om die reden worden tijdelijke financiële bijdragen vanuit het Rijk opportuun geacht om ervoor te zorgen dat maatregelen niet worden uitgesteld en maatregelen kunnen worden getroffen om wateroverlast te voorkomen die het watersysteem ontlasten. Voorgesteld wordt het verstrekken van subsidies mogelijk te maken ten laste van het deltafonds.

5. Toelichting bij de keuzes voor tijdelijke bijdragen en voor het deltafonds

Deltafonds en wateroverlast

Het deltafonds is in het leven geroepen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Tweede Deltacommissie (Commissie Veerman) voor het verbeteren van de waterveiligheid en het veiligstellen van de zoetwatervoorziening op langere termijn.²⁰ Uit de wetsgeschiedenis van het deltafonds blijkt dan ook dat het is bedoeld voor de financiering en bekostiging van maatregelen van nationaal belang die primair gericht zijn op bescherming tegen overstromingen en het zorgen voor voldoende zoet water van voldoende kwaliteit.²¹

Bij een overstroming moet volgens de wetsgeschiedenis worden gedacht aan een situatie waarin een onbeheersbare hoeveelheid water het land instroomt, bijvoorbeeld als gevolg van het bezwijken van een waterkering. Water op het land door bijvoorbeeld hevige regen werd niet beschouwd als een overstroming, maar als wateroverlast. Een overstroming heeft in het algemeen ook een meer levensbedreigend karakter, anders dan wateroverlast waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan ondergelopen kelders en 'natte voeten', aldus het toenmalige kabinet. Daarmee heeft wateroverlast veeleer een lokaal en regionaal effect, terwijl het bij de bescherming tegen overstromingen om een nationaal belang gaat.²²

Omdat het nemen van maatregelen tegen wateroverlast vooral plaatsvindt door decentrale overheden, meer in het bijzonder gemeenten en waterschappen, die daarvoor ook een eigen bekostigingsinstrumentarium hebben, werd subsidieverstreking voor maatregelen voor dit doel bij de totstandkoming van het deltafonds niet nodig geacht. Het voorkomen en beperken van wateroverlast wordt in de Waterwet wel genoemd als een van de doelen van het fonds, maar alleen om het Rijk als waterbeheerder in staat te stellen daarvoor uitgaven te doen. Daarmee kunnen maatregelen van Rijkswaterstaat in het hoofdwatersysteem ter voorkoming of bestrijding van regionale wateroverlast wel uit het deltafonds bekostigd worden.²³ Om tot uitdrukking te brengen dat bestrijding van wateroverlast geen hoofddoel van het deltafonds is, zijn dergelijke maatregelen niet opgenomen in de opsomming in de Waterwet van uit het fonds te bekostigen maatregelen.²⁴ De kosten worden ten laste van het fonds gebracht via de restcategorie 'andere uitgaven in het kader van het bereiken van de doelen van het fonds'.²⁵

Het kabinet staat nog steeds achter deze uitgangspunten, maar ziet ook het belang van versnelling en intensivering van de te nemen maatregelen nu de gevolgen van de geconstateerde verhoging van het tempo van de klimaatverandering zo nadrukkelijk zichtbaar worden. Om die reden wil het kabinet tijdelijke subsidiëring van maatregelen tegen wateroverlast ten laste van het deltafonds mogelijk maken.

¹⁸ Artikel 228a van de Gemeentewet.

¹⁹ Artikel 117 van de Waterschapswet.

²⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 3, p. 2–3.

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 3.

²² Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 7, p. 16.

²³ Kamerstukken II 2010/11, 32 304, nr. 7, p. 16–17.

²⁴ Art. 7.22d, eerste lid, van de Waterwet.

²⁵ Art. 7.22d, zevende lid, juncto art. 7.22a, tweede lid, onderdeel a, van de Waterwet.

Hoofdstuk XII versus deltafonds

De beoogde tijdelijke bijdragen aan decentrale overheden zouden ook kunnen worden verstrekt ten laste van hoofdstuk XII van de begroting – nadat hiervoor dan eerst middelen aan dit hoofdstuk zijn toegevoegd – maar verstrekking ten laste van het deltafonds heeft om een aantal redenen de voorkeur. Uit het deltafonds worden uitgaven gedaan en kunnen subsidies worden verstrekt om een specifiek deel van de waterproblematiek van Nederland aan te pakken, namelijk waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Het deltafonds is derhalve een waterfonds.

In vergelijking met hoofdstuk XII van de rijksbegroting biedt het deltafonds bovendien meer flexibiliteit in het vormgeven van een langjarig uitvoeringsprogramma. De noodzaak, die voortkomt uit de begrotingssystematiek, om alle uitgaven vanuit hoofdstuk XII binnen één kalenderjaar te doen, geldt niet bij uitgaven en subsidies ten laste van het deltafonds. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor programmering flexibeler. Dit bevordert de doelmatige besteding van de beschikbare middelen en de continuïteit van het programma.

De beschikbaarheid van middelen voor het beperken of voorkomen van lokale en regionale wateroverlast wordt zo ingericht dat deze niet ten koste gaan van waterveiligheidsmaatregelen. In het deltafonds zijn alle middelen voor bestaande bestuurlijke afspraken, bijvoorbeeld gemaakt in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en voor alle andere verplichtingen geoormerkt. De te verstrekken subsidies voor maatregelen om wateroverlast te voorkomen of te beperken, worden bekostigd uit de investeringsruimte van het fonds.

Het deltafonds staat nu, zoals vermeld, alleen bekostiging toe van maatregelen van het Rijk (RWS) ter bestrijding van wateroverlast. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om ten laste van het deltafonds ook subsidies te verstrekken aan decentrale overheden voor de bestrijding van wateroverlast.

6. Uitvoering Deltaplan Ruimtelijke adaptatie en subsidiëring

In het kader van het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen de afspraak gemaakt dat zij uiterlijk in 2020 op basis van stresstesten en risicodialogen een strategie en uitvoerings- en investeringsagenda hebben opgesteld voor hun grond- of beheergebied. Deze afspraak is ook vastgelegd in het hierboven genoemde Bestuursakkoord klimaatadaptatie.²⁶ In de uitvoeringsagenda's wordt vastgelegd welke (ruimtelijke) maatregelen er worden genomen, onder andere ter bestrijding van wateroverlast.

In de nog op te stellen subsidieregeling zal worden uitgewerkt voor welke maatregelen of voorzieningen en onder welke voorwaarden decentrale overheden in aanmerking komen voor subsidie ter bestrijding van wateroverlast. Er wordt in overleg met de decentrale overheden gewerkt aan het opstellen van deze impulsregeling. In algemene zin zal de regeling maatregelen of voorzieningen in de openbare ruimte omvatten die de 'sponswerking' van de stad en het landelijk gebied vergroten. Voorts zal in de regeling worden gestreefd naar een balans tussen enerzijds het stimuleren van alle regio's om wateroverlast aan te pakken en anderzijds prioritering op basis van toegevoegde waarde en urgentie. Naast urgentie zullen ook aspecten als doelmatigheid en doeltreffendheid een rol spelen bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Om in aanmerking te komen voor subsidie dienen de subsidieontvangers zelf een substantieel deel van de kosten van de te nemen maatregelen te betalen (cofinanciering). Prioritering van bijdragen uit het deltafonds vindt plaats op basis van uitgevoerde stresstesten, risicodialogen en opgestelde uitvoeringsagenda's. De verdere concretisering van de regeling vindt plaats in de periode tot 2021.

7. Effecten/lasten voor burgers, bedrijven, milieu en overheid

De beoogde wetswijziging betreft uitsluitend de reikwijdte van het deltafonds en heeft daarmee alleen gevolgen voor de inrichting van de rijksbegroting. De wetswijziging brengt geen wijziging aan in de rechten of verplichtingen van burgers of bedrijven. De eigen verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen tegen wateroverlast op particulier terrein blijft onveranderd bestaan. Internetconsultatie heeft daarom niet plaatsgevonden.

De wetswijziging heeft, zoals vermeld, geen gevolgen voor het bedrijfsleven. Een bedrijfseffectentoets is derhalve niet noodzakelijk. Ook treden er geen gevolgen op voor burgers of professionals. Derhalve treden er in het geheel geen regeldrukeffecten op als gevolg van het wijzigingsvoorstel. Het wetsvoorstel is ter toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft laten weten de analyse te delen dat er geen regeldrukeffecten optreden als gevolg van het voorstel. Om deze reden heeft ATR besloten geen formeel advies uit te brengen over het wetsvoorstel.

²⁶ Zie paragraaf 2 Aanleiding.



Milieueffectentoets

Dit wetsvoorstel brengt een kleine wijziging aan in de reikwijdte van het deltafonds, die de mogelijkheid geeft om subsidies te verstrekken ter bestrijding van wateroverlast. Milieueffecten treden pas op als er daadwerkelijk maatregelen worden genomen en zijn afhankelijk van de aard van de maatregelen. Een milieueffectentoets is dus aan de orde bij het opstellen van de betreffende subsidieregeling. Het kabinet is van oordeel dat gelet op bovenstaande een verdere toetsing op dit punt niet noodzakelijk is.

8. Uitvoering, toezicht en handhaving

De wijziging van de wet is zelf geen subsidieregeling. Er zal een subsidieregeling worden opgesteld krachtens de Kaderwet subsidies I en M, op basis waarvan subsidies verstrekt kunnen worden ten laste van het deltafonds, als de onderhavige wetswijziging in werking is getreden. Dit wetsvoorstel maakt het slechts mogelijk vanuit het deltafonds middelen beschikbaar te stellen voor het verstrekken van deze subsidies. Derhalve is een subsidietoets niet van toepassing. De handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid wordt met name bepaald door de invulling van de onderliggende ministeriële subsidieregeling. Deze toets zal om die reden in dat kader worden uitgevoerd.

10. Financiële gevolgen

Zoals opgemerkt in paragraaf 5 worden de tijdelijke uitgaven voor het beperken of voorkomen van lokale en regionale wateroverlast bekostigd uit de vrije investeringsruimte van het deltafonds. Zij gaan niet ten koste van andere afspraken over bekostiging van maatregelen en voorzieningen uit het deltafonds, waaronder waterveiligheidsmaatregelen.

De wet heeft lichte gevolgen voor de verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden vanwege een tijdelijke verschuiving van de financiële verhouding voor het specifieke probleem van het voorkomen en beperken van de gevolgen van lokale en regionale wateroverlast.

11. Consultatie en advisering

In januari 2019 is een voorontwerp ter consultatie voorgelegd aan de koepelorganisaties van de decentrale overheden. Er zijn schriftelijke reacties ontvangen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

In het algemeen kunnen de decentrale overheden zich goed vinden in de voorgestelde wetswijziging. Deze geeft op een juiste wijze invulling aan de afspraken die de overheden op 20 november 2018 met elkaar in het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie hebben gemaakt, aldus de Unie van Waterschappen. De UvW heeft nog eens benadrukt dat deze wijziging er niet toe mag leiden dat subsidiëring van maatregelen tegen wateroverlast ten koste gaat van subsidiëring van maatregelen ten behoeve van waterveiligheid, waterkwaliteit en zoetwatervoorziening. Het kabinet ziet dit ook zo. Dit is verwoord in paragraaf 9 van de memorie van toelichting.

VNG en IPO hebben enkele verduidelijkingen voorgesteld in paragraaf 4, met name in de beschrijving van de taken en bevoegdheden van gemeenten en provincies. De toelichting is naar aanleiding hiervan aangepast.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In artikel 7.22d, eerste tot en met zesde lid, van de Waterwet worden maatregelen en voorzieningen beschreven waarvoor uitgaven kunnen worden gedaan of subsidies kunnen worden verstrekt ten laste van het deltafonds. Met uitgaven zijn in dit verband bedoeld bestedingen voor maatregelen ten behoeve van de doelen van het fonds die door Rijkswaterstaat worden genomen. Onder subsidie wordt in artikel 7.22d verstaan een subsidie als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, verstrekt door de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan een medeoverheid voor maatregelen die bijdragen aan het bereiken van de doelen van het fonds.

Zoals is opgemerkt in paragraaf 5 is bestrijding van wateroverlast geen hoofddoel van het deltafonds. Om die reden worden maatregelen ter bestrijding van wateroverlast in artikel 7.22d, eerste tot en met zesde lid, van de Waterwet niet genoemd. In het zevende lid van het artikel is wel bepaald dat naast de genoemde uitgaven ook andere uitgaven kunnen worden gedaan die passen binnen de in artikel 7.22a van de Waterwet genoemde doelen van het fonds. Dit maakt het mogelijk ten laste van het fonds uitgaven te doen voor maatregelen tegen wateroverlast. Het voorgestelde artikel I bewerkstelligt dat



dit eveneens gaat gelden voor subsidies voor dit doel.

Op subsidies ten laste van het deltafonds zijn de artikelen 2 en 4 tot en met 7 van de Kaderwet subsidies I en M en, op grond van artikel 2 van die wet, titel 4.2 (Subsidies) van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit volgt uit artikel 7.22d, derde lid, van de Waterwet. Subsidies als bedoeld in artikel 7.22d van de Waterwet kunnen ook specifieke uitkeringen aan gemeenten of provincies zijn, waarop de bepalingen van hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) van toepassing zijn. In dat geval is de in artikel 17, eerste lid, van die wet vereiste wettelijke grondslag voor het verstrekken van de specifieke uitkeringen, artikel 3 van de Kaderwet subsidies I en M. Uit het van toepassing zijn van de Fvw vloeit voort dat de verantwoording over de besteding dient plaats te vinden overeenkomstig de Regeling informatieverstrekking sisa.

Artikel II

Artikel II bepaalt dat de inwerkingtreding van de wetswijziging wordt geregeld bij Koninklijk Besluit. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2021.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,