

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2010

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2009

Op 15 juli ontving ik bovengenoemd advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Witte zwanen, zwarte zwanen». In dit advies reikt de Raad strategieën aan om de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor droge en natte infrastructuur het hoofd te bieden. Eén van de belangrijkste factoren daarbij is, volgens de Raad, het leren omgaan met onzekerheden en risico's die klimaatverandering met zich meebrengen: maak onzekerheden transparant en ga daar adaptief mee om. In een vijftal aanbevelingen geeft de Raad een aantal handvatten om de beleidsvoorbereiding en besluitvorming te verbeteren. Zo kunnen op het juiste moment passende en kosteneffectieve maatregelen worden genomen en kan zo nodig worden bijgestuurd als ontwikkelingen anders lopen dan voorzien. In deze brief geef ik eerst een algemene reactie op het advies en ga vervolgens kort in op de vijf aanbevelingen van de Raad. De bijlage bevat de samenvatting van het advies van de Raad.

Ik deel het belang dat de Raad hecht aan een kosteneffectieve en tijdige aanpassing van infrastructuur aan klimaatverandering. En zoals u weet ben ik geen voorstander van uitstel van beslissingen als dat niet strikt noodzakelijk is.

De aanbevelingen van de Raad bevatten interessante noties en sluiten nauw aan op de werkwijze van het advies van de Deltacommissie, het ontwerp Nationaal Waterplan en de Nationale Strategie Maak Ruimte voor Klimaat (2007). Ook voor andere beleidsterreinen dan infrastructuur zijn ze van belang. Ik ben verheugd dat de Raad de zandsuppletie voor onze kustverdediging noemt als goed voorbeeld van adaptief klimaatbeleid.

Infrastructuur is een belangrijk thema voor klimaatadaptatie. Dit blijkt uit programma's als het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK) en het Kennis voor Klimaatprogramma (KvK-programma). Uit de in ARK beschreven projecten blijken zeer creatieve oplossingen mogelijk, die heel nauw aansluiten op de in het rapport van de Raad genoemde aanbeve-

lingen. Het KvK-programma beoogt voldoende kennis op te bouwen voor het ontwikkelen van klimaatbestendige investeringen in ruimte en infrastructuur. Over de onderzoekswensen op het gebied van infrastructuur is contact geweest tussen mijn ministerie en het KvK-programma. Daarnaast hebben bedrijfsleven en overheid onlangs een innovatienetwerk duurzame infrastructuur en gebiedsontwikkeling opgericht. Dit heeft onder meer tot doel, vanuit de praktijk van alle dag, de ruimtelijke kwaliteit van weg en omgeving te verbeteren.

Ik ondersteun het advies van de Raad dat omgaan met onzekerheden een belangrijke plaats moet krijgen in het klimaatadaptatiebeleid. Mijn ministerie werkt hier hard aan. Een voorbeeld is de samenwerking met de Nederlands Wetenschappelijke Organisatie in het programma Duurzame Bereikbaarheid Randstad. Hierin is onderzoek opgezet over hoe om te gaan met onzekerheden in een duurzame inrichting van de Randstad. Daarnaast zijn wij in september 2009 een samenwerkingsverband aangegaan met de universiteit van Delft, waarin dit aspect de centraal staat. Ik zal erop toezien dat hierbij klimaatverandering voldoende aandacht krijgt.

Navolgend geef ik kort een reactie op de vijf aanbevelingen van de Raad.

1. Bouw in de beleidsvoorbereiding elementen in die een proactieve adaptatie ondersteunen.

De Raad adviseert het gebruik van scenario's, het ontwikkelen van monitoringsystemen, het bepalen van omslagpunten, het inbouwen van revisiemomenten en het zoeken naar flexibele oplossingen.

Ik deel het belang van deze aanbeveling. Naar mijn mening gaat het daarbij niet alleen om scenario's over klimaatverandering. Er zijn op lange termijn veel meer factoren die niet geheel voorspelbaar zijn, of zich anders ontwikkelen dan vooraf voorzien, en die van belang zijn voor het functioneren van infrastructuur. Bijvoorbeeld de sociaal-economische vooruitzichten. Dat pleit voor het gebruik van gecombineerde scenario's om oplossingen zo toekomstvast mogelijk te maken.

Ook het bepalen van omslagpunten in het beleid acht ik belangrijk; 1) wanneer en onder welke omstandigheden zijn andere maatregelen nodig en 2) kan het beleid tussentijds worden herzien (revisiemomenten) als de omstandigheden daarom vragen en 3) hoe kosteneffectief is dit? Het vraagstuk of en zo ja welke flexibele oplossingen en revisiemomenten mogelijk zijn voor de infrastructuur is zeer complex en kan niet direct worden beantwoord. Maar de aandacht ervoor, die de Raad vraagt, is terecht. In de komende jaren moeten we op al deze terreinen nog de nodige expertise opbouwen. Hiervoor kunnen we gebruik maken van de resultaten van de volgende studies:

- In 2009 heeft het KNMI in opdracht van het ministerie van VROM, in samenwerking met alle betrokken instituten, een inventarisatie gemaakt van de manieren waarop klimaatmonitoring, die zowel voor de droge als de natte infrastructuur ondersteunend is, door Nederland kan worden verbeterd;
- Vanaf 2007 hebben Deltares en Rijkswaterstaat een verkenning uitgevoerd naar de klimaatbestendigheid van het beheer en beleid voor het hoofdwatersysteem. Daarbij zijn onder andere de omslagpunten bepaald. Het onderzoek is eind 2009 afgerond. De tussenresultaten zijn zowel voor het advies van de Deltacommissie als voor het ontwerp Nationaal Waterplan gebruikt.
- In het kader van het Deltaprogramma worden onder andere gecombineerde sociaal- economische- en klimaatscenario's ontwikkeld om de robuustheid van mogelijke maatregelen te kunnen toetsen.

Mijn ministerie zal de uitkomsten van deze studies gebruiken voor het verbeteren van de plan- en besluitvorming. Bij al deze studies is het van groot belang dat we ons beleid baseren op actuele klimaatinformatie. Daarom is het actualiseren van de KNMI klimaatscenario's en klimaatmonitoring opgenomen in het Nationaal Waterplan. Daarbij zal het mogelijk worden om de resultaten meer te regionaliseren. Zoals bekend vindt dit onderzoek plaats in een internationaal kader. In 2013 verwacht ik dat de nieuwe klimaatscenario's uitkomen.

2. Onderzoek gedrag en functieverlies van droge infrastructuursystemen.

De Raad adviseert te onderzoeken of de bestaande infrastructuur voldoende klimaatrobust is en nieuwe infrastructuur klimaatbewust te ontwerpen.

Een klimaatrobust infrastructuurnetwerk is van levensbelang voor het goed functioneren van de Nederlandse economie en samenleving. Iedere kwetsbaarheid doet daar afbreuk aan. Daarom heb ik opdracht gegeven om een quick scan naar klimaatrobustheid van het bestaande hoofdwegennet en het spoorwegennet uit te voeren. Daarbij wordt de invloed van alle klimaataspecten (overstroming, heftige regenbuien, vernatting, verdroging, warmte) globaal onderzocht. Het resultaat verwacht ik nog voor het eind van het jaar. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kijk ik of, en zo ja op welke wijze, vervolgstappen moeten worden genomen. Voorts participeert mijn departement in een internationaal studieprogramma naar de gevolgen van klimaatverandering op de ontwerpeisen van infrastructuur. Relevante resultaten zullen worden verwerkt in de daarvoor bestemde ontwerprichtlijnen. Onze activiteiten worden afgestemd op het KvK-programma zodat ook een breed draagvlak ontstaat voor de oplossingen.

3. Onderzoek belemmeringen in wet en regelgeving en financiële systemen voor proactieve investeringen en neem deze weg.

De Raad maakt zich zorgen of het huidig juridisch en financiële instrumentarium wel voldoende geschikt is om proactieve investeringen in infrastructuur mogelijk te maken en adviseert belemmeringen weg te nemen door een strategisch investeringsfonds voor proactieve investeringen te vormen. In dit verband adviseert de Raad voorts een klimaattoets te introduceren dan wel de klimaattoets te incorporeren in de watertoets.

Wat betreft de natte infrastructuur wordt met de totstandkoming van de Deltawet en het Deltafonds reeds invulling gegeven aan deze aanbeveling. Daarbij gaat de Deltawet er vanuit dat de waterwet voldoende flexibiliteit biedt om proactieve investeringen mogelijk te maken. De ervaringen bij de uitvoering van het Deltaprogramma worden meegenomen in de evaluatie van de Deltawet, die voorzien is binnen vijf jaar na inwerkingtreding. Op dit moment heb ik nog geen indicatie dat het huidige juridisch en financieel instrumentarium een belemmering is voor het proactief investeren in klimaatrobustheid van het droge infrastructuursysteem. Mochten zich in de praktijk problemen voor doen dan zal ik samen met mijn collega's zoeken naar oplossingen.

Een strategisch investeringsfonds voor proactieve investeringen acht ik niet nodig. Middelen voor klimaatrobuste investeringen zouden onderdeel moeten zijn van de normale politieke en begrotingsafweging. Het MIRT spelregelkader en de gebiedsagenda's geven daarvoor de kaders. Het advies van de Raad om een klimaattoets te introduceren of een klimaattoets te incorporeren in de watertoets acht ik, voor het afwegen van proactieve adaptieve investeringen, nu niet nodig. Het is mij ernst met de uitwerking van «Sneller en Beter» om te komen tot een structureel

snellere en betere besluitvormingsarchitectuur. Belangrijk daarbij is dat in een vroegtijdig stadium alle aspecten worden onderzocht die relevant zijn voor de besluitvorming. Ik ben van mening dat met deze nieuwe procedure voldoende waarborgen worden geboden om ook de gevolgen van een veranderend klimaat op verantwoorde wijze mee te wegen in de besluitvorming over infrastructuur.

4. Ontwikkel het adaptief vermogen van overheden, maatschappelijke organisaties en schenk aandacht aan de procesarchitectuur.

Achtergrond van deze aanbeveling is dat een succesvol adaptiebeleid ook afhangt van de mate waarin andere bestuurslagen en maatschappelijke organisaties de competenties hebben om met klimaatverandering om te gaan.

Ik ben met de Raad van mening dat de organisatie van processen en competenties belangrijke voorwaarden zijn om een succesvol adaptatiebeleid te ontwikkelen. In het kader van het advies van de Deltacommissie, het ontwerp Nationaal Waterplan en andere klimaatprogramma's besteedt mijn ministerie in samenwerking met de betrokken andere departementen en koepelorganisaties reeds veel aandacht aan voorlichting en kennisoverdracht om andere overheden en maatschappelijke organisaties van het belang van klimaatverandering voor hun beleidsterreinen te overtuigen en er op deze manier voor te zorgen dat klimaatrobustheid bewust wordt meegenomen bij besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling. Het advies vormt een stimulans om hiermee door te gaan.

5. Zorg voor continuïteit in kennisborging.

De Raad adviseert onder dit punt in feite de vinger aan de pols te houden. Het gaat om het vastleggen van de klimaatbestendigheid, het bepalen van de omslagpunten en het investeren in kennis.

Continuïteit in kennisborging beschouw ik als één van de kernverantwoordelijkheden van mijn departement om tot zorgvuldig beleid te komen. Verkeer en Waterstaat heeft daarin een lange traditie. Het spreekt vanzelf dat onderzoek naar de gevolgen van klimaatverandering daar onderdeel van uit maakt. Mijn ministerie onderhoudt daarvoor de nodige contacten met kennisinstellingen -ook internationaal- en bedrijfsleven om tot een goede onderzoeksprogrammering te komen. Ik verwijs hierbij eveneens naar mijn reactie op de eerste en tweede aanbeveling.

De kracht van het advies van de Raad is dat het een strategisch denkkader biedt voor het ontwikkelen van een klimaatadaptief beleid en een aantal inhoudelijke suggesties biedt voor een nadere uitwerking. Ik constateer dat de aanbevelingen nauw aansluiten op de hoofdlijn van het ontwerp Nationaal Waterplan. Met dit advies levert de Raad een constructieve bijdrage aan het ontwikkelen van een denk- en afwegingskader om de klimaatrobustheid van de (droge) infrastructuur te verbeteren.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

Raad voor Verkeer en Waterstaat, aanbevelingen uit het advies «Witte zwanen, zwarte zwanen».

Aanbevelingen

1. Bouw in de beleidsvoorbereiding elementen in die een proactieve adaptieve besluitvorming ondersteunen door:
 - a. scenario's en andere hulpmiddelen te gebruiken om onzekerheden en kwetsbaarheden in kaart te brengen;
 - b. indicatoren te benoemen en een monitoringsysteem te ontwikkelen om wijzigingen te meten in de aannames waarop het beleid gebaseerd is;
 - c. omslagpunten te bepalen om te markeren wanneer het staande beleid niet meer voldoet;
 - d. in het proces van verkenning tot uitvoering revisiemomenten in te bouwen voor tussentijdse aanpassingen;
 - e. op veranderingen te anticiperen door het ontwikkelen van maatregelen die geëffectueerd kunnen worden, wanneer het staande beleid niet voldoet.
2. Onderzoek het gedrag en functieverlies van droge infrastructuursystemen bij extreme weersomstandigheden.
 - a. Toets of de bestaande droge infrastructuursystemen voldoende robuust zijn (flexibiliteit, veerkracht en/of redundantie) om schade te voorkomen dan wel beheersbaar te maken.
 - b. Ontwerp nieuwe infrastructuur zo dat deze robuust is ten aanzien van klimaatveranderingen. Met andere woorden aanpassingsvermogen heeft, zich snel herstelt na falen en onderdeel uitmaakt van een netwerk.
3. Onderzoek of wet- en regelgeving en financiële systemen proactieve investeringen in infrastructuur mogelijk maken en neem eventuele belemmeringen weg.
 - a. Onderzoek de mogelijkheden om de klimaatbestendigheid van investeringsbeslissingen te toetsen en mee te nemen in de belangenafweging die voorafgaat aan het juridisch bindende besluit.
 - b. Pas waar nodig de wetgeving aan, in ieder geval op het punt van het bieden van de mogelijkheid van tussentijdse aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen tijdens de besluitvormingsprocedure, het bieden van de mogelijkheid van langetermijnreserveringen en tijdelijke bestemmingen, het toetsen van klimaatbestendigheid onder meer door een klimaattoets te introduceren dan wel de klimaattoets te incorporeren in de watertoets.
 - c. Vorm een strategisch investeringsfonds voor adaptieve investeringen in droge infrastructuur en energietransitie, dit in relatie tot ontwikkelingen rond het FES en het MIRT. Zorg dat zo'n fonds in tijden van crises een stabiliserende werking heeft. Reserveer bij projecten financiële middelen voor onverwachte risico's zonder deze van tevoren te bestemmen.
 - d. Wendt invloed aan dat nieuwe EU-richtlijnen een proactieve adaptatie aan klimaatverandering en grensoverschrijdende samenwerking bevorderen.
4. Ontwikkel het adaptief vermogen van overheden, maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers en schenk daarbij ook aandacht aan de organisatie van processen (procesarchitectuur) in relatie tot de inhoudelijke doelen.
 - a. Laat overheden hiermee bewust bezig zijn via self-assessment en ondersteun dit centraal door onder andere samen met hen indicatoren van adaptief vermogen te ontwikkelen.
 - b. Neem in de V&W-begroting een klimaatparagraaf op en rapporteer

1 x per 4 jaar in het MIRT uitgebreider aan de Tweede Kamer over de ontwikkelingen en acties in het kader van de klimaatverandering.

5. Zorg voor continuïteit in de kennisborging over de volgende functies:
 - a. vaststellen van de kwetsbaarheid van infrastructuur; op welke veranderingen die met klimaatverandering samenhangen is (het gebruik van) infrastructuur niet berekend?
 - b. volgen van de klimaatontwikkeling en in het bijzonder het waarschuwen wanneer grenzen (omslag-/knikpunten) in het functioneren van kritieke infrastructuur worden overschreden;
 - c. alert blijven op kansen en bedreigingen van klimaatverandering door blijvende investering in de samenwerking van kennisinstellingen die actief zijn op dit gebied; harmonisatie in de duiding van scenario's en van onzekerheid over de grenzen van sectoren heen is hierbij van groot belang.

Samenstelling commissie.

Mevrouw dr.ir. M.P.M. Ruijgh-van der Ploeg, voorzitter van de commissie

De heer ir. J.P.M. Dijkman, lid expertisegroep De heer mr. G.J. Jansen De

heer prof. dr. P. Rietveld, lid expertisegroep De heer prof.dr. Th. A.J.

Toonen De heer prof. dr. ir. P. Vellinga, lid expertisegroep