

Vergaderjaar 2009–2010

27 625

Waterbeleid

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2010

Het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) bevat maatregelen die noodzakelijk zijn om Nederland te beschermen tegen overstromingen. Het huidige HWBP is een lijst van 92 projecten die volgens de Waterwet in aanmerkingen komen voor rijkssubsidies volgend uit een periodieke toetsing van de primaire waterkeringen. Op het HWBP staan de projecten die voortkomen uit de eerste en tweede ronde toetsen op veiligheid en de maatregelen om de Zwakke Schakels langs de kust aan te pakken. In september 2007 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat u het programma 2008–2015¹ toegezonden en in februari 2009 een eerste actualisatie van het programma voor 2009². Het HWBP dat nu voorligt, is de tweede actualisatie voor 2010. Het totale programma is opgenomen in bijlage 1, inclusief een overzichtskaart met alle projecten³.

Het HWBP in de huidige vorm is in 2007 gestart en is een omvangrijk programma, dat een belangrijke bijdrage levert aan de doelstellingen op het gebied van waterveiligheid. Het is belangrijk dat het HWBP goed en voortvarend wordt uitgevoerd. Mede daarom heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vorig jaar een evaluatie laten uitvoeren naar het functioneren van het HWBP. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in 2009 een advies gegeven over de Zwakke Schakels Kust.

Tijdens een Algemeen Overleg op 12 mei jl. (kamerstuk 30 080, nr. 45) heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over de kosten van het HWBP. Met deze brief informeer ik u over de evaluatie, de voortgang van het HWBP en de financiële knelpunten. Ook doe ik voorstellen voor oplossingsrichtingen voor de geconstateerde problematiek.

Voor de duidelijkheid wil ik hier melden dat in deze brief geen aandacht wordt besteed aan maatregelen die zullen moeten worden uitgevoerd op basis van resultaten van de Derde Toetsing. Daarbij kan ook het probleem van piping (het onder de dijk doorsijpelen van water, waardoor deze uiteindelijk kan bezwijken) gaan spelen, waarover ik recent ben geïnformeerd via een advies van het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 625 en 18 106, nr. 103.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 27 625, nr. 30.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Derde Toetsing vindt op dit moment plaats en zal in 2011 worden afgerond.

Evaluatie HWBP

Zoals aangekondigd in de brief van februari 2009 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 2009 een externe evaluatie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma laten uitvoeren. Onderwerp van deze evaluatie was de opzet en werkwijze van het programmabureau HWBP en de vraag of het beschikbare instrumentarium (subsidieregeling, bijbehorende handreiking en spelregelkader) toereikend is. Het evaluatierapport is als bijlage 2 toegevoegd¹.

De belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat het huidige wettelijke systeem een efficiëncyprikkel ontbeert omdat in de Wet op de Waterkering (thans Waterwet) is vastgelegd dat het Rijk 100% van de kosten van de uitvoering van de verbeteringswerken door de waterschappen financiert, inclusief de voorbereidingskosten. Ondanks deze structurele «beperking» in het systeem wordt in de evaluatie overigens geconstateerd dat de beheersing van het programma binnen de vigerende juridische kaders naar behoren is. De concrete aanbevelingen om het subsidieprogramma binnen dit kader beter beheersbaar te maken zijn door het programmabureau HWBP en de waterschappen inmiddels opgepakt (zie bijlage 3)¹.

De conclusie dat de huidige wet een inherente beperking kent, wordt ook onderschreven door de Algemene Rekenkamer in haar advies inzake de Zwakke Schakels Kust van november 2009. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat volgens de ministeriële regeling die hiervoor momenteel van kracht is, waterschappen boven op de bouwkosten een opslag van 15% mogen hanteren voor de eigen voorbereidingskosten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat deze regeling de waterschappen niet stimuleert om kritisch om te gaan met de voorbereidingskosten. Ten tweede prikkelt de regeling waterschappen nu eerder om hogere in plaats van lagere bouwkosten te maken. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in haar antwoord aan de Algemene Rekenkamer reeds aangegeven dat de hoogte van het percentage (maximaal 15% van de geraamde uitvoeringskosten) voor het vergoeden van voorbereidingskosten zal worden gezien.

Mede in het licht van bovenstaande hebben de waterschappen in november 2009 de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een aanbod gedaan gericht op het vergroten van de doelmatigheid in het waterbeheer. Eén van de elementen in dit aanbod is om meer doelmatigheid te behalen door het in één hand leggen van aanleg, beheer, onderhoud en financiering van de primaire waterkeringen.

Met dit aanbod kan een verdergaande aanpassing van het vigerende wettelijk systeem binnen handbereik komen. Immers de waterschappen stellen voor op korte termijn een deel van de bekostiging van het HWBP over te nemen. De bereidheid is er verder, zo hebben de waterschappen te kennen gegeven, om op langere termijn de financiering van het volledige HWBP van het rijk over te nemen, uitgezonderd de nationale infrastructuur. Dit kan leiden tot de in het evaluatierapport geadviseerde efficiëncyprikkel.

Als gevolg van het controversieel verklaren van «doelmatig waterbeheer» is het aan het volgende kabinet om hier een besluit over te nemen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voortgang HWBP

Als bijlage bij deze brief stuur ik een Voortgangsrapportage HWBP over 2009 mee¹. Kort samengevat is de stand van zaken bij de 92 verbetermaatregelen per medio december 2009:

- 31 projecten voldoen aan de norm. Van 6 projecten moet deze status nog formeel bevestigd worden door de toezichthoudende provincies;
- 18 projecten zijn in uitvoering;
- 40 projecten zijn in de planstudiefase;
- 2 projecten zijn in de pré-planstudiefase;
- 1 project is getemporeerd. Het betreft de temporisering van de versterking van de Houtribdijk, als gevolg van de in het Aanvullende Beleidsakkoord (2009) opgenomen taakstelling.

Volgens de huidige inzichten blijkt dat verreweg de meeste projecten tijdig, dat wil zeggen voor 2015 zullen worden afgerond. Acht projecten zullen in 2015 worden opgeleverd en naar verwachting vijf projecten zullen later aan de veiligheidsnorm voldoen. Vaak wordt dit veroorzaakt door complexe inpassingproblemen die veel overleg vergen.

Financiële knelpunten

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft u reeds tijdens het Algemeen Overleg op 12 november 2008 en via haar brief d.d. 18 februari 2009 geïnformeerd over het feit dat er op termijn (vanaf 2011) mogelijk een financieel knelpunt zou kunnen ontstaan. In het voorjaar heb ik de verantwoordelijkheid voor het HWBP overgenomen en ben ik geïnformeerd over aanzienlijke financiële knelpunten bij het HWBP. Ik heb sindsdien vastgesteld dat het huidige programmabudget geënt is op de oorspronkelijke projectramingen uit 2006. In 2006 werd namelijk de Tweede Toetsing van de waterkeringen afgerond. Na het vijfjaarlijkse toetsproces volgt normaal gesproken een periode van ongeveer een jaar waarin wordt beoordeeld welke afgekeurde dijken in aanmerking komen voor een subsidie van rijkszijde en waarin de waterschappen wordt gevraagd om een globaal ontwerp en een globale kostenraming te maken. Op basis van een kostenraming per project wordt vervolgens een kostenraming voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma gemaakt. Het ramings- en ontwerpproces gebeurde in 2006 onder grote tijddruk vanwege de behoefte om bij de voorbereiding van het regeerakkoord van het huidige kabinet een voortvarende start te kunnen maken met het op orde brengen en versterken van de primaire keringen in ons land. Feitelijk waren de projectramingen schattingen zonder hantering van de gebruikelijke VenW-ramingssystematiek, waarin rekening wordt gehouden met onvoorziene posten en risico's. Daarnaast waren de ontwerpen voor de versterkingsmaatregelen nog zeer globaal.

Direct na instelling van het HWBP in september 2007 zijn met alle waterschappen afspraken gemaakt over de projecten. Deze afspraken zijn in april 2008 vastgelegd in intentieverklaringen, die zijn ondertekend door de waterschappen, de provincies en de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. In de intentieverklaringen hebben de partijen hun commitment uitgesproken over het uitvoeren van het programma volgens plannings- en ramingen.

Het programmabureau HWBP, dat eind 2007 is ingesteld, is in 2008 begonnen met het toepassen van een geüniformeerde planningsystematiek (PPI-planning) en kostenraming (SSK/PRI), waarbij het omgaan met risico's een belangrijk element is. Dit leidt tot een meer realistische planning en meer nauwkeurige ramingen per project. Op grond van het verbeterde inzicht blijkt echter dat voor veel projecten de doorlooptijd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

toeneemt en de raming van de kosten hoger uitvalt. Bovendien blijkt door nadere detaillering van het globale ontwerp en inpassing van de omgeving dat er duurdere oplossingen nodig zijn. Door dit voortschrijdend inzicht ontstaat er wel een meer stabiele, maar ook hogere raming op programmaniveau. Op basis van de laatste gegevens is door het programmabureau voor het gehele HWBP een geprognosticeerde raming afgegeven die varieert van 2,8 tot 3,2 miljard euro.

Gegeven het huidige beschikbare budget van ongeveer 1,9 miljard euro (waarvan een deel afkomstig is van de enveloppe water en kust en nog gereserveerd staat bij de aanvullende post/FES), kan dit betekenen dat er een mogelijk tekort dreigt van circa 900 -1300 miljoen euro voor het lopende HWBP.

Op basis van een eerste analyse komt een aantal mogelijke oorzaken naar voren voor de toename van de programmaring.

- *Tegenvallende aanbestedingsresultaten, fluctuaties in grondstofprijzen en tegenvallers tijdens de uitvoering.* Vanwege de spanning op de GWW markt vielen de aanbestedingen in het begin tegen. Op dit moment geeft de marktsituatie vooralsnog positieve aanbestedingsresultaten. Daarnaast bleek bijvoorbeeld de aangewezen en in het bestek opgenomen klei ongeschikt en waren er onvoorziene historische constructies in de dijk;
- *Geotechnische complicaties.* Bij de technische uitwerking bleek de draagkracht van de ondergrond bij een aantal projecten slechter dan verwacht;
- *Nieuwe ontwerprandvoorwaarden.* Hogere waterstanden en golven met name op de Waddenzee. Voor de Hondsbossche en Pettemer Zeewering zijn zwaardere hydraulische randvoorwaarden vastgesteld;
- *Scopewijzigingen op projectniveau.* De wijziging van dijk lengten in het Benedenrivierengebied zijn scopewijzigingen die vooralsnog opgenomen zijn in de programmaring. Vanwege een acute situatie door het faalmechanisme zettingsvloeiingen is het dijkvak Dordtsche Kil opgenomen in het programma;
- *Oorspronkelijk ontwerp te globaal.* Bij verdere detaillering en ruimtelijke inpassing in de omgeving (bijvoorbeeld bebouwd gebied) blijken duurdere oplossingen nodig dan eerder was voorzien;
- *Onvolledige oorspronkelijke ramingen.* De uit 2006 daterende ramingen blijken niet aan SSK/PRI-eisen te voldoen. Zo is nu gebleken dat posten ontbraken zoals engineering, risico's en een post onvoorzien.

Op dit moment heb ik nog geen volledig beeld van de omvang en hardheid van de totale omvang van de investeringen die gedaan moeten worden om alle maatregelen op het huidige HWBP uit te voeren. Dit wordt o.a. veroorzaakt doordat twintig van de grootste projecten momenteel nog in planstudie zijn. Het definitieve ontwerp van deze maatregelen ligt nog niet vast. Dit maakt moeilijk om te komen tot een stabiele prognose voor het hele programma.

Oplossingsrichtingen

Omdat ik nog geen volledig beeld heb van de omvang van het probleem laat ik op dit moment nadere analyses maken van de programmaring. Vervolgens zal ik voorstellen uitwerken voor de oplossing van het budgettaire probleem.

Gegeven de problemen ten aanzien van het wettelijk systeem en de financiële knelpunten zal ik op korte termijn een taskforce onder onafhankelijk voorzitterschap instellen. De taskforce krijgt als opdracht een

analyse te maken van de huidige wet- en regelgeving en programma-
sturing en voorstellen te doen voor aanpassingen (van het wettelijk
systeem) om de programmabeheersing van het HWBP te verbeteren en
een efficiëncyprikkel voor de waterschappen in te bouwen. Ik acht het
daarbij van belang dat de taskforce opgedane kennis en ervaring
bijvoorbeeld op het gebied van de beheersing van risico's, zoals
opgedaan bij Grote Projecten benut. De taskforce dient na de zomer
resultaten op te leveren. Deze resultaten kunnen ook benut worden bij de
voorbereiding van het HWBP3.

Verder wil ik de Tweede Kamer in overweging geven om het HWBP,
hoewel een subsidieprogramma en daarom qua aard anders dan andere
Grote Projecten, het predikaat Groot Project te verlenen.
In lijn met deze overweging stuur ik, hoewel niet gebruikelijk bij het
HWBP, als bijlage de Voortgangsrapportage HWBP 2009 mee. Graag hoor
ik van u of de gekozen vorm van de rapportage aansluit bij uw behoefte.
Uiterlijk 1 april 2011 zal de volgende voortgangsrapportage over 2010 en
de actualisatie voor 2011 aan de Tweede Kamer worden toegestuurd.

Als laatste ben ik voornemens om de strakke tijdsplanning iets te
verlichten door het programma te verlengen tot 2017. Dit geeft de
waterschappen tegelijk de ruimte om intensiever te zoeken naar innova-
tieve oplossingen, betere marktwerking en andere contractvormen.

Het is in mijn ogen van het grootste belang om de werkzaamheden in het
kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma met volle kracht door
laten gaan. Dit is noodzakelijk om ons land te beschermen tegen
overstromingen. Ik ga ervan uit dat met de geschetste aanpak de
problemen die samenhangen met de uitvoering van het HWBP voort-
varend kunnen worden aangepakt, maar besef dat een volgend kabinet dit
werk zal moeten voortzetten.

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