

Vergaderjaar 2010–2011

27 625

Waterbeleid

Nr. 191

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2011

De overstromingen midden jaren '90 zorgden voor een hernieuwd bewustzijn in Nederland dat bescherming tegen hoog water niet vanzelfsprekend is maar wel van essentieel belang in onze laaggelegen delta. Waterveiligheid kwam hoog op de politieke agenda. Dit resulteerde in 1996 in de Wet op de waterkering. Deze verplichtte de beheerders iedere vijf jaar te rapporteren over de staat van hun primaire waterkeringen. Het Rijk droeg via het Provinciefonds bij aan de kosten van het op orde brengen van de waterkeringen. De Wet op de waterkering is in 2005 gewijzigd waardoor de subsidieregeling nu direct via het Rijk verloopt en 100% bedraagt. De waterschappen betalen het reguliere beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen.

In 2007 is de uitvoering van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP2) gestart. In dit programma worden alle dijkvakken versterkt, die bij de eerste en tweede toetsing op de primaire waterkeringen zijn afgekeurd. Zoals op 2 juli 2010 aan uw Kamer is gemeld (27 625, nr. 167), loopt de planning van het HWBP2 uit en stijgen de kosten. Daarnaast is, mede op basis van evaluaties van het HWBP door KPMG en de Algemene Rekenkamer, geconstateerd dat in het huidige systeem een efficiëncyprikkel ontbreekt. Dit alles was voor de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding om een taskforce in te stellen.

Taskforce

De taskforce is gevraagd te adviseren over aanpassingen (van het wettelijk systeem) om de programmabeheersing van het HWBP te verbeteren en een efficiëncyprikkel voor de waterschappen in te bouwen. Dit in de context van doelmatig waterbeheer (27 625, nr. 153). Het advies van de taskforce onder leiding van onafhankelijk voorzitter prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof is op 16 december afgerond. Op 17 december heb ik het rapport aan u verzonden (27 625, nr. 177).

Kabinetsreactie op hoofdlijnen

Het kabinet onderschrijft de analyse van de taskforce: het lerend vermogen van het Hoogwaterbeschermingssysteem is op orde, maar er zijn wijzigingen nodig in het systeem van verantwoordelijkheden en financiering om ervoor te zorgen dat bij het borgen van de veiligheid gekozen wordt voor de meest doelmatige werkwijze. Door het HWBP weloverwogen op te bouwen en door een financiële prikkel voor de waterschappen in te bouwen, wordt het programma beter beheersbaar en ontstaat er ruimte voor nieuwe, kosteneffectievere oplossingen.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de taskforce op hoofdlijnen over en verbindt daaraan de volgende aanpassingen in het systeem:

1. Rijk en waterschappen gaan met ingang van 2014 het HWBP op basis van cofinanciering bekostigen.
2. Door middel van een projectgebonden bijdrage van individuele waterschappen wordt een efficiencyprikkel geïntroduceerd.
3. Het volgende HWBP krijgt een langere voorbereidingstijd dan het HWBP2.
4. De provincies en de waterschappen krijgen een expliciete rol in de programmeringsfase van het HWBP.
5. Rijkswaterstaat en waterschappen zetten een gezamenlijke kennisorganisatie voor het volgende HWBP op.
6. Streven is de toetsfrequentie te verlagen van zes naar twaalf jaar.
7. De Vierde Toetsing wordt uitgesteld, in plaats daarvan zal de Derde Toetsing worden verlengd.
8. De beoordeling van de toetsresultaten wordt overgedragen van de provincies naar het Rijk.

Ik heb over bovenstaande punten met betrokken partijen in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt.

Aanbevelingen taskforce

De taskforce schetst een heldere probleemanalyse. De voornaamste oorzaak van het huidige budgettaire tekort is het feit dat de voorbereidingstijd van HWBP2 te kort was en daardoor de ramingen en planningen te globaal. De taskforce stelt dat het lerende vermogen van het programma op orde is en dat het HWBP een permanente, omvangrijke opgave zal blijven. Aanpassing van het huidige systeem is wenselijk. Er bestaat een risico op «majoreren» door een cumulatie van technische eisen en een te conservatieve toepassing van deze eisen. Daarnaast ontbreekt een efficiencyprikkel voor de waterschappen vanwege de 100% rijkssubsidie. De huidige toetsfrequentie zorgt voor een boeg golf aan nieuwe projecten. Tot slot verdient het borgen van kennis en kunde bij de beheerders aandacht.

De taskforce doet aanbevelingen op een drietal niveaus: structuur, processen en organisatie en governance. Wat betreft de structuur ziet de taskforce het HWBP als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en waterschappen. Deze gedeelde verantwoordelijkheid «dient tot uitdrukking te worden gebracht door beiden voor 50% bij te laten dragen aan de kosten van het HWBP», aldus de taskforce. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid dient een substantieel deel van de bijdrage van de waterschappen een projectgebonden karakter te krijgen. Ook adviseert de taskforce het Rijk de beoordeling van de toetsresultaten te laten doen in plaats van de provincies.

Op procesniveau adviseert de taskforce te werken met een systematiek die ontleend is aan de MIRT werkwijze en in een verkenningfase

alternatieven te onderzoeken. Om een valse start te vermijden, moet hiervoor meer tijd worden genomen dan bij het HWBP2 het geval was. Tevens is de taskforce van mening dat de periode tussen de landelijke toetsrondes kan worden verlengd van zes tot twaalf jaar, waarbij continue toetsing een mogelijkheid is.

Qua organisatie en governance beveelt de taskforce aan dat de beheerders meer zouden moeten investeren in kennis en kunde. Een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie van Rijkswaterstaat en waterschappen moet hiervoor uitkomst bieden. Ten slotte beveelt de taskforce aan de Spoedwet te vervangen door een bestuursakkoord en de afspraken daaruit juridisch te verankeren. Ook zouden zo mogelijk met waterschappen afspraken gemaakt moeten worden om al bij het HWBP2 volgens de nieuwe financieringsstructuur te werken.

Toelichting kabinetsreactie

Aan de hand van de aanbevelingen van de taskforce zal in meer detail uiteengezet worden op welke wijze het kabinet wijzigingen in het HWBP doorvoert. Hierbij worden de verschillende fases in het HWBP doorlopen.

Financieringsstructuur

Ten tijde van de vaststelling van de Wet op de waterkering werd aangenomen dat het HWBP een eenmalige inhaalslag zou zijn om de primaire keringen aan de normen te laten voldoen. Door nieuwe inzichten op het gebied van maatgevende waterstanden, de sterkte van waterkeringen en de veiligheidsnormen, blijkt in de praktijk sprake van permanente investeringen in de waterkeringen om aan het wettelijk vastgelegde veiligheidsniveau te voldoen. Verder speelt dat vanwege de toegenomen waarde achter de waterkeringen het van belang is te blijven investeren in de bescherming tegen overstromingen.

Het rijk streeft ernaar om in de toekomst aanleg, beheer, onderhoud en financiering van het HWBP in één hand te leggen en volledig over te dragen aan de waterschappen. Dit is een perspectief, dat invulling geeft aan het ingezette traject om te komen tot een doelmatiger waterbeheer. Het in één hand brengen van aanleg, beheer en onderhoud en financiering bevordert een doelmatige afweging tussen investeringen in beheer en onderhoud en investeringen in verbetering van de waterkering (life cycle benadering). Het sluit tevens aan bij de filosofie van het kabinet «je gaat erover of niet» en «decentraal wat kan, centraal wat moet». Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen overstromingen behoudt het rijk de taak om normen te stellen voor de primaire waterkeringen en te zorgen voor het toetsinstrumentarium.

Het zal echter tijd kosten om naar dit perspectief toe te groeien. Voor de kortere termijn ben ik van mening dat volledige financiële overdracht een te grote stap is, vanwege het belang van een gematigde lastenontwikkeling. Ook dienen er substantiële inverdieneffecten van doelmatig waterbeheer tegenover te staan. Een indicatie voor de volledige overdracht van de financiering van het HWBP is 2030.

Het kabinet kiest ervoor om tot die tijd de verbetering van primaire keringen in beheer bij waterschappen door middel van cofinanciering te bekostigen. Rijk en waterschappen gaan ieder 50% van de kosten van de verbetering van de keringen in beheer bij de waterschappen bijdragen. Het huidige systeem van 100% rijkssubsidie wordt daarmee losgelaten. Dit betekent dat de waterschappen, conform het regeerakkoord, in 2014 131 mln. euro en met ingang van 2015 jaarlijks 181 mln. euro bijdragen

aan de kosten van het HWBP. Voorafgaand aan de nieuwe systematiek en 50/50 cofinanciering per 2014, dragen de waterschappen conform de Spoedwet van 2011 t/m 2013 81 mln. euro per jaar bij aan de waterschapsprojecten van het HWBP2.

De 50% bijdrage van de waterschappen wordt opgebouwd uit een vereveningsbijdrage op programmaniveau en een bijdrage op projectniveau. Voor het vereveningsdeel geldt dat alle waterschappen (ook die zonder primaire waterkeringen) meebetalen aan deze bijdrage. De vereveningsbijdrage en de rijksbijdrage geven invulling aan het principe van nationale solidariteit. De bijdrage op projectniveau zorgt voor een efficiëncyprikkel voor de waterschappen waardoor doelmatige afwegingen gestimuleerd worden. Rijk en waterschappen werken de verhouding tussen het vereveningsdeel en het projectgebonden deel het komende half jaar nader uit. Het vereveningsdeel van de waterschappen zal worden gebaseerd op de in de Spoedwet genoemde criteria (aantal inwoners en de WOZ-waarde per waterschap), tenzij op basis van de evaluatie van de Waterschapswet voor wat betreft het belastingstelsel wordt besloten tot een andere verdeelsleutel.

Bij deze nadere uitwerking zullen de effecten op de lastenontwikkelingen en de vraag hoe groot de efficiëncyprikkel moet zijn betrokken worden. Een indicatie hiervoor is een projectgebonden bijdrage van 10–25%. Het kabinet zal hierbij de lastenontwikkeling en de ontwikkeling van de doelmatigheidswinsten nauwlettend monitoren. Op die manier wordt toegezien op de door het kabinet gewenste gematigde lastenontwikkeling. Over deze monitoring zijn in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt.

Toetsproces

In de Waterwet is opgenomen dat de veiligheid van de primaire waterkeringen iedere zes jaar wordt beoordeeld. De taskforce stelt vast dat deze toetsfrequentie leidt tot een boeg golf aan projecten. Er is behoefte aan meer rust in het systeem.

Het kabinet streeft ernaar de frequentie van de toetsing terug te brengen naar eenmaal per twaalf jaar en het toetsproces zo mogelijk een continu karakter te geven. Zo sluit het toetsproces beter aan op de uitvoeringspraktijk van de verbeterwerken. Ook kan het toetsen, ontwerpen en verbeteren van waterkeringen daardoor gelijkmatiger in de tijd uitgevoerd worden. Dit leidt tot een efficiëntere inzet van capaciteit en kunde. Door een continu toetsproces kunnen kennis, kunde en gegevens van de waterbeheerders in stand worden gehouden. Mede om invulling te geven aan de verplichting van de Richtlijn Overstromingsrisico's wordt iedere zes jaar een overzichtsrapportage opgeleverd.

Het streven is het toetsinstrumentarium in principe eens per twaalf jaar aan te passen, tenzij er nieuwe inzichten zijn met een significant effect op de veiligheid.

Rijk en waterschappen werken bovenstaande richting voor 1 november 2011 verder uit en besteden daarbij onder andere aandacht aan de wijze en frequentie van rapporteren, de invulling van een continu toetsproces, de wijze van beoordeling van waterkeringen en de doorwerking van nieuwe inzichten, waaronder de risicobenadering van Veiligheid Nederland in Kaart (VNK). Daarbij worden ook de resultaten van de evaluatie van de Derde Toetsing betrokken. Het kabinet vindt het tenslotte van belang dat het beheerdersoordeel in het toetsproces wordt versterkt. De aanpassing van het toetsproces laat onverlet dat de beheerder vanuit zijn actieve zorgplicht voor de waterkering de veiligheid van de keringen doorlopend bewaakt.

In 2006 is de Derde Toetsing gestart. De resultaten hiervan zijn medio 2011 bekend en geven een overzicht van de staat van de primaire keringen. Voor een klein deel van de keringen zal het helaas nog niet mogelijk zijn een oordeel te geven. Deze keringen worden de komende jaren alsnog beoordeeld, zodat we uiterlijk in 2017 een totaalbeeld van de waterkeringen hebben volgens onze huidige systematiek. Daarnaast zal ik dit jaar een principebeslissing voorstellen over de actualisering van de veiligheidsnormen voor de primaire keringen. Op basis van deze beslissing, de hiervoor genoemde uitwerking van het toetsproces en nieuwe technische inzichten zal het toetsinstrumentarium worden aangepast. Met dit nieuwe instrumentarium zal, in lijn met het uitgangspunt van een 12-jaarlijkse toetsing, uiterlijk in 2017 de volgende toetsing starten.

De waterschappen zullen een advies uitbrengen over de uitvoerbaarheid van de aanpassing van het wettelijk toetsinstrumentarium. Dit advies zal ook benut worden om voorafgaand aan vaststelling de (financiële) consequenties van aanpassing van het toetsinstrumentarium inzichtelijk te maken.

Het kabinet wil de beoordeling van de toetsresultaten overdragen van de provincies naar het Rijk. Zoals de taskforce stelt, voorkomt dit onnodige bestuurlijke drukte. Ook kan op deze wijze de beoordeling van de toetsresultaten op een homogener wijze plaatsvinden. Deze herziening van het toezicht op het toetsproces geeft invulling aan het twee-lagenmodel dat dit kabinet voorstaat.

Programmeringproces

Het kabinet wil leren van HWBP2 en de volgende programma's vanaf het begin beter beheersen. Dit betekent dat het kabinet de aanbeveling van de taskforce overneemt en een langere voorbereidingstijd instelt voor het opstellen van het HWBP. Projecten dienen breder en beter onderbouwd te worden.

Hierdoor wordt het HWBP qua raming en planning een stabiel programma. Ook biedt een langere voorbereidingstijd ruimte voor vernieuwing en innovatie.

Het kabinet wil het HWBP als een «voortrollend» programma vormgeven. Daaraan kunnen ook maatregelen worden toegevoegd die voortvloeien uit de verlengde Derde Toetsing en volgende toetsrondes. In de programmering zal, naar analogie van het MIRT, een verkenningfase worden ingebouwd. De programmering en voortgang van het HWBP zal onderdeel zijn van het jaarlijkse Deltaprogramma en zal jaarlijks besproken worden in het bestuurlijk overleg Deltaprogramma.

Op basis van de Landelijke Toetsrapportage starten de beheerders in 2011 de uitwerking van verbetermaatregelen. Waterschappen, provincies en Rijk wegen samen af hoe de norm bereikt kan worden: via verbetermaatregelen aan de waterkeringen (HWBP), via rivierverruiming (Deltaprogramma Rivieren) of op een andere wijze. Het waterveiligheidsbeleid uit het Nationaal Waterplan vormt hierbij het uitgangspunt. Ik zal op basis van een advies van de regio aangeven waar rivierverruimende maatregelen worden getroffen om aan de norm te voldoen. Dergelijke maatregelen zullen dan verder in het deelprogramma Rivieren van het Deltaprogramma worden uitgewerkt. Daarnaast geven provincies aan bij welke verbetermaatregelen vanwege de ruimtelijke relevantie en in hun rol als gebiedsregisseur nauwe betrokkenheid van de provincie wenselijk is. De provincie doet dit in overleg met de gemeente en de waterschappen.

Vervolgens zal ik u in 2012 een voorlopige lijst van maatregelen die in aanmerking komen voor het HWBP toezenden. Bij het opstellen van deze voorlopige lijst zal ik uiteraard kritisch kijken of een maatregel wel in aanmerking komt voor het HWBP en of een lopend project er al voor zorgt dat de norm bereikt wordt. De beheerders werken op basis van deze voorlopige lijst in een verkenning de alternatieven op hoofdlijnen verder uit en geven aan welke variant hun voorkeur heeft. Nieuw hierbij is dat ik conform het advies van de taskforce aan de beheerders zal vragen om ten minste een norm conforme variant en een robuuste variant uit te werken. Feitelijk vraag ik de beheerders hiermee te kijken naar een optimale ontwerphorizon voor de betreffende maatregel. In geval van verbeteringen met een grote ruimtelijke impact kan het rijk, een provincie of een gemeente initiatiefnemer van de verkenning zijn.

Vanaf 2014 zal ik op basis van de resultaten van de verkenningen jaarlijks het HWBP vaststellen, na bespreking in het Nationaal Bestuurlijk Overleg Deltaprogramma. Na vaststelling van het voorkeursalternatief wordt de maatregel uitgewerkt in een planstudie. De waterschappen zijn, na vaststelling van het definitief ontwerp aan het eind van de planstudiefase, verantwoordelijk voor de uitvoering en voor de (financiële) uitvoeringsrisico's van HWBP-maatregelen. Op dat moment ligt de rijksbijdrage voor een project vast.

Organisatie en governance

De taskforce doet waardevolle aanbevelingen op het gebied van organisatie en governance. Veel zaken op dit terrein worden gezamenlijk met de waterschappen opgepakt of zijn al in gang gezet. De komende jaren zijn veel van de projecten van HWBP2 in de uitvoeringsfase. Het investeren in kennis en kunde bij de beheerders is daarom essentieel. Zoals de taskforce concludeert dienen de waterschappen hiervoor beter geëquipeerd te zijn. Dit gebeurt mede door het instellen van een kennispool op gebied van programmamanagement, inkoop, waterbouw en uitvoering. Deze kennispool betreft een samenwerkingsorganisatie. Ik ga ervan uit dat een dergelijke organisatie leidt tot een efficiëntere inzet van personeel en middelen.

De professionaliseringsslag bij de waterschappen maakt het mogelijk projecten in een volgend programma beter te onderbouwen en uit te voeren.

HWBP 2

Het lopende HWBP2 wordt met volle kracht voortgezet. Anticiperend op het volgende programma zal in HWBP2 geëxperimenteerd worden met enkele nieuwe werkwijzen, zoals het toepassen van een andere risicoverdeling in de uitvoeringsfase. Zo zal ik bij nader te selecteren projecten afspraken met waterschappen maken om het financieel risico over te nemen na het aanbestedingsresultaat. Ook laat ik bij de Markermeerdijken een proef uitvoeren, die zal aangeven of de dijken toch sterker zijn dan gedacht. Dit kan mogelijk consequenties hebben voor het ontwerp van de verbetermaatregelen aldaar.

Met het oog op de tekorten op het lopende HWBP2 zijn in overleg met de waterschappen bestuurlijke afspraken gemaakt in het bestuursakkoord over het enkel vergoeden van de werkelijk gemaakte kosten in plaats van de huidige vergoeding van 15% voorbereidingskosten. Dit is een prikkel voor de waterschappen om doelmatiger te werken en conform het advies van de Algemene Rekenkamer over de Zwakke Schakels uit 2009.

Zowel tijdens de begrotingsbehandeling van Infrastructuur en Milieu op 30 november als het MIRT Water van 13 december 2010 heb ik met uw Kamer over de financiële problematiek van HWBP2 gesproken. Dit op basis van de brief van 2 juli 2010. Inmiddels is het HWBP2 door uw Kamer als Groot Project aangewezen. In afwachting van verdere richtlijnen van uw Kamer ben ik voornemens om de eerder toegezegde actualisatie van HWBP2, inclusief een meer stabiele raming en de dekking daarvan, op te nemen in de basisrapportage Groot Project voor het HWBP2. Hiervoor wordt een grondige analyse uitgevoerd van de 30 grootste projecten in het HWBP waarbij wordt bezien of de gekozen variant qua kostenraming, tijdsplanning en risicoreservering gedegen onderbouwd is. In de basisrapportage zal ik tevens ingaan op de consequenties van de aanpassingen in de financieringsstructuur op het HWBP2.

Vervolgproces

In de loop van dit jaar zal ik de Kamer de resultaten van de Derde Toetsing doen toekomen in de zogenaamde Landelijke Toetsrapportage. Dit overzicht vormt het vertrekpunt voor het opstellen van een volgend HWBP. Zoals eerder aangegeven zal voor dit proces meer tijd genomen worden dan voor HWBP2 is gedaan.

Het kabinet is voornemens om uiterlijk 1 juli 2012 een wetswijziging in te dienen waarmee bovenstaande systeemaanpassingen gerealiseerd kunnen worden.

Slot

Nederland staat bekend om zijn succesvolle aanpak in de bescherming tegen hoog water. Om ervoor te zorgen dat Nederland in de toekomst goed beschermd blijft tegen overstromingen, zijn grote inspanningen noodzakelijk. Deze inspanningen wil het kabinet samen met de regio aangaan. Bovenstaande aanpassingen in het systeem zorgen ervoor dat ook op lange termijn de bescherming tegen overstromingen gewaarborgd is.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma