

Vergaderjaar 2010–2011

32 698

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Nr.1

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2011

Namens de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu zend ik u hierbij een voorstel voor aanwijzing van het Hoogwaterbeschermingsprogramma als groot project (bijlage 1).

De commissie I&M heeft over dit voorstel, conform de procedureregeling grote projecten, advies gevraagd aan de commissie voor de Rijksuitgaven. De adviesaanvraag d.d. 1 februari 2011 (bijlage 2) en het positieve advies van de commissie voor de Rijksuitgaven van 15 februari 2011 (bijlage 3) treft u aan als bijlagen bij deze brief.

De commissie I&M heeft goede nota genomen van de kanttekeningen die de commissie voor de Rijksuitgaven bij het voorstel heeft geplaatst. Zij heeft het voorstel naar aanleiding van dat advies aangepast, om de scope van het project beter af te bakenen.

Ik verzoek u dit voorstel ter besluitvorming aan de Kamer voor te leggen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Snijder-Hazelhoff

Voorstel tot aanwijzing van het Hoogwaterbeschermingsprogramma als groot project

Aanleiding

Het hoogwaterbeschermingssysteem is bedoeld om Nederland veilig te houden en ervoor te zorgen dat de Nederlandse waterkeringen voldoen aan de veiligheidsnorm. Het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) heeft als doel de afgekeurde waterkeringen op sobere, doelmatige en robuuste wijze te versterken. Onlangs heeft de minister van I&M aan de Kamer gecommuniceerd dat er bij het HWBP sprake is van tegenvallende uitgaven (0,9 miljard euro). Tevens is de verwachting dat met de afronding van een nieuwe toetsronde in 2011 een groter aantal waterkeringen niet meer zal voldoen aan de normen. De maatschappelijke risico's en kosten die verband houden met het HWBP nemen hierdoor mogelijk verder toe.

Wij maken ons zorgen om het financiële tekort, het niet halen van de veiligheidsnormen, de ondoorzichtige aanpak van hoogwaterbescherming en het uitblijven van maatschappelijk debat over het voor Nederland zo belangrijke thema waterveiligheid. Daarom stellen wij aan de commissie voor Infrastructuur en Milieu voor om het HWBP aan te wijzen als Groot Project in de zin van de door de Kamer vastgestelde regeling Grote Projecten. Wij zijn van mening dat onze controlerende taak vereist dat de Kamer periodiek meer toegesneden informatie over dit project ontvangt.

Nadere onderbouwing

In de regeling Grote Projecten staan 6 overwegingen genoemd aan de hand waarvan we ons voorstel beargumenteren:

1. *Is sprake van een niet-routinematig, grootschalig en in de tijd begrensde activiteit?*
2. *Zijn er belangrijke gevolgen voor de samenleving en/of voor de Rijksdienst?*

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma is in principe regulier beleid op de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) en niet zozeer een project in de strikte betekenis van het woord. Het HWBP is echter wel onder te verdelen in verschillende fases, aan de hand van de periodieke toetsingen van de waterkeringen. Het huidige HWBP is gebaseerd op de resultaten van de Eerste (2001) en de Tweede Toetsing (2006). Deze fase van het HWBP is in 2008 van start gegaan en zal lopen tot 2015, met een mogelijk uitloop tot 2017. De resultaten van de Derde Toetsing zijn te verwachten in het voorjaar van 2011. Deze zullen meer uitsluitsel geven over veiligheidsnormen en mogelijke extra tegenvallers in de nabije toekomst en zullen mogelijk aanleiding zijn om het HWBP uit te breiden.

Het voorstel is het groot project af te bakenen op basis van het huidige HWBP (92 projecten). Mocht de Derde Toetsing aanleiding geven tot scopewijzigingen binnen de huidige 92 projecten, dan zullen deze vanzelfsprekend in het groot project worden meegenomen. Eventuele nieuwe projecten naar aanleiding van de Derde Toetsing zullen in principe geen onderdeel uitmaken van het groot project. Mocht de staatssecretaris echter goede argumenten hebben om hiervan af te wijken, dan staat de commissie open voor uitbreiding van de scope.

Op basis van de huidige inzichten is de commissie van mening dat de eindevaluatie van het groot project in 2017 zou moeten plaatsvinden. De huidige fase van het HWBP zou dan volgens de planning moeten zijn afgerond en de resultaten van de Vierde Toetsing kunnen dan bij de eindevaluatie gebruikt worden.

3. *Draagt het Rijk alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor dit project?*

Er is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het Rijk, provincies en waterschappen. Financiële risico's voor waterkeringen zijn op dit moment voor het Rijk voor zover de afkeuring het gevolg is van een wijziging in de veiligheidsnorm of het wettelijke toetsingsinstrumentarium. Bij de recente tegenvaller van 0,9 miljard euro, die overigens vrij laat aan de Tweede Kamer is gemeld, is dit inderdaad het geval.

4. *Zijn er substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden?*

De totale kosten van het huidige HWBP waren aanvankelijk geschat op 1,8 miljard euro; de huidige ramingen gaan uit van een bedrag ad. 2,7 miljard euro. De onjuiste raming bij de start van het huidige HWBP wordt verklaard door tijdsdruk bij het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat, alsmede door de toepassing van nieuwe normen en andere toetsingsmethodes. Niet uit te sluiten valt dat de doorrekening van de nieuwe toetsronde (in het voorjaar van 2011) zal leiden tot aanvullende financiële risico's.

5. *Is sprake van nieuwe technologieën of nieuwe financieringsconstructies?*

6. *Is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces?*

Het huidige financieringssysteem kent geen duidelijke efficiëncyprikkels. Beheerders ontvangen thans naast de 100% vergoeding voor de realisatiekosten ook een vergoeding voor de voorbereidingskosten. Momenteel wordt nagedacht om de financiële beheersbaarheid en de doelmatige uitvoering te bevorderen door prikkels in de bekostigings-systematiek in te bouwen, bijvoorbeeld door waterschappen een bepaalde financiële verantwoordelijkheid te geven. Gezien de complexe organisatiestructuur bij het HWBP (Rijk, provincies en waterschappen) kan het HWBP ook op dit punt worden aangemerkt als groot project.

Eventuele vervolgstappen (feitelijke weergave)

- Het voorstel van de commissie en het advies van de commissie voor de Rijksuitgaven worden na een positief besluit van de commissie aan de Voorzitter aangeboden. Daarop neemt de Kamer een plenair besluit over de aanwijzing, op basis van het advies van de commissie. De Voorzitter deelt een positief besluit van de Kamer mee aan de verantwoordelijke minister of staatssecretaris.
- Na aanwijzing van een groot project stelt de commissie een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. De commissie bespreekt deze uitgangspunten met de minister.
- De minister legt de besproken uitgangspunten neer in een op te stellen basisrapportage en legt deze zo spoedig mogelijk voor aan de commissie.
- Deze basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het grote project.

Den Haag, 1 februari 2011

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van 27 januari 2011 is gesproken over het voorstel van de fracties van het CDA en de ChristenUnie om het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) aan te wijzen tot groot project.

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft ingestemd met dat voorstel.

De commissie maakt zich zorgen om het financiële tekort bij het HWBP, het niet halen van de waterveiligheidnormen, de ondoorzichtige aanpak van hoogwaterbescherming en het uitblijven van maatschappelijk debat over het voor Nederland zo belangrijke thema waterveiligheid. Zij is van mening dat de controlerende taak van de Kamer vereist dat de Kamer periodiek meer toegesneden informatie over dit project ontvangt.

De commissie heeft geconstateerd dat het HWBP voldoet aan het hoofdcriterium om aangewezen te worden tot groot project. Zij is – op grond van het voorgaande – voornemens om de Kamer een voorstel te doen tot aanwijzing van het HWBP als groot project.

Alvorens daartoe over te gaan, verzoekt de commissie – conform artikel 3 van de Regeling Grote Projecten – de commissie voor de Rijksuitgaven om een advies uit te brengen over het voorgenomen voorstel tot aanwijzing van het HWBP als groot project.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Snijder-Hazelhoff

Den Haag, 15 februari 2011

Op 1 februari 2011 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu per brief (met kenmerk 2011D04739) de commissie voor de Rijksuitgaven advies gevraagd over het voornemen om de Tweede Kamer voor te stellen het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) aan te wijzen als groot project in de zin van de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer (TK 30 351, nr. 3).

In antwoord op uw verzoek laat ik u weten dat de commissie voor de Rijksuitgaven positief adviseert.

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft kennis genomen van de zorgen die uw commissie heeft over het HWBP. In uw brief noemt u zorgen over het financiële tekort bij het HWBP, het niet halen van de waterveiligheidsnormen, de ondoorzichtige aanpak van hoogwaterbescherming en het uitblijven van maatschappelijk debat over het voor Nederland zo belangrijke thema waterveiligheid.

De commissie voor de Rijksuitgaven verwacht dat het aanwijzen van het HWBP als groot project zal leiden tot een grotere en meer structurele aandacht van de Tweede Kamer voor het desbetreffende beleid en periodieke en op maat gesneden informatie aan de Tweede Kamer, die gecontroleerd is door departementale auditdienst.

Hoewel hiermee voldaan is aan het hoofdcriterium dat de Regeling Grote Projecten stelt aan een nieuwe groot project – de controlerende taak van de Tweede kamer vereist een meer op maat gesneden informatievoorziening – is naar de mening van de commissie voor de Rijksuitgaven op dit moment nog niet voldaan aan één van de overige zes overwegingen uit de Regeling voor een nieuw groot project.

Het HWBP is in beginsel regulier beleid op de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en geen duidelijk afgebakend en in de tijd begrensd project. Aanwijzing in algemene zin van «het HWBP» als groot project, zou een ongewenst precedent kunnen scheppen om «regulier beleid» waar uitvoeringsproblemen zich manifesteren aan te wijzen als groot project. Dit zou ten koste gaan van de scherpheid van het instrument. Ook een eindevaluatie van het groot project, zoals beschreven in de artikelen 15 en 16 van de Regeling, zal niet mogelijk zijn wanneer niet van tevoren is aangegeven tot wanneer het project loopt en welke doelen bereikt moeten zijn binnen het project.

De commissie voor de Rijksuitgaven geeft uw commissie derhalve in overweging om het voorstel op dit punt nog aan te passen alvorens het aan de Tweede Kamer voor te leggen, dan wel bij de verdere uitwerking van het groot project hier expliciet aandacht aan te besteden. In het definitieve voorstel en in de door de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu op te stellen uitgangspuntennotitie voor de minister, zouden dus nog heldere keuzes over de looptijd, begrenzing en (meetbare en afrekenbare) doelstellingen van dit groot project vastgelegd kunnen worden.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen