

Vergaderjaar 2009–2010

31 710

Deltaprogramma

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2009

Wij willen u met deze brief graag informeren over ons onderzoek naar de uitvoering van het programma Zwakke Schakels Kust, een onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. In ons onderzoek hebben wij met name gekeken naar de kostenaspecten van dit programma. Tegelijk met deze brief publiceren wij een poster waarin een aantal resultaten van ons onderzoek naar het programma Zwakke Schakels Kust en naar enkele deelprojecten daarbinnen, grafisch zijn weergegeven. Deze poster hebben wij als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

Aanleiding voor ons onderzoek vormden de voorstellen van de commissie-Veerman over de waterveiligheid op lange termijn². Een belangrijk uitgangspunt in deze voorstellen is de keuze voor een *integrale* aanpak: de commissie bepleit de waterveiligheid te verbeteren in samenhang met ontwikkelingen op andere terreinen zoals wonen, werken, natuur en energie. In het programma Zwakke Schakels Kust is een dergelijke integrale aanpak al in het klein zichtbaar: zeeweringen worden binnen dit programma *samen* met de ruimtelijke omgeving verbeterd. Wij verwachten dat er lessen kunnen worden getrokken uit de gang van zaken bij dit programma voor de verdere uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Veerman.

Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek willen wij vijf punten, die relevant kunnen zijn voor nog uit te voeren hoogwaterbeschermingsprojecten, onder uw aandacht brengen. Deze aandachtspunten zijn:

- integrale planvorming;
- meerkosten van integrale aanpak;
- kostenbeheersing bij de waterschappen;
- kennismanagement bij Rijkswaterstaat;
- vraag naar en aanbod van zandsuppletie.

Wij zetten deze punten hieronder uiteen. Daaraan voorafgaand geven we een korte achtergrondschets van het programma Zwakke Schakels Kust.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Commissie-Veerman: dit is de zogenoemde Deltacommissie onder leiding van prof. dr. C.P. Veerman, die het kabinet eind 2008 heeft geadviseerd over onder andere de bescherming van de Nederlandse kust en het achterland tegen een stijgende zeespiegel op de lange termijn.

Achtergrond van het programma Zwakke Schakels Kust

In 2003 bleek uit een toets van Rijkswaterstaat en de waterschappen dat de zeewering op tien plaatsen langs de Noordzeekust niet meer aan de geldende veiligheidsnorm voldeed. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (VenW) besloot in samenspraak met de waterkeringbeheerders dat de zeewering op deze plaatsen vóór 2020 aan de heersende veiligheidsnorm moet voldoen. Tegelijkertijd bestonden er op acht van deze locaties wensen om de ruimtelijke omgeving te verbeteren. Hier is het programma Zwakke Schakels Kust uit voortgekomen, met als dubbeldoelstelling de gelijktijdige verbetering van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Het streven is nu de tien kustlocaties vóór 2015 te versterken. Het Ministerie van VenW draagt de kosten voor deze projecten, althans voor zover de verbetering betrekking heeft op de waterveiligheid. Het budget daarvoor bedraagt € 743 miljoen. Decentrale overheden ter plaatse betalen, soms samen met private partijen, voor de activiteiten die worden verricht ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Integrale planvorming

Het advies van de commissie-Veerman legt veel nadruk op de samenhang van waterveiligheid met andere aspecten: wonen en werken, landbouw, natuur, recreatie, landschap, infrastructuur en energie. De voorbereiding en uitvoering van «integraal beleid», dat zich tegelijkertijd op verschillende aspecten richt, is ingewikkeld en stelt zodoende hoge eisen aan de programmabeheersing. Bij elk aspect dat wordt ingepast in de beleidsdoelstelling behoren immers nieuwe belanghebbenden, die tijdig en op een goede manier in het proces moeten worden betrokken. Wij vragen aandacht voor met name dit laatste punt. Vergeleken met de insteek van de commissie-Veerman kennen de projecten in het programma Zwakke Schakels Kust een beperktere reikwijdte (veiligheid en ruimtelijke kwaliteit), maar dit is in de praktijk soms al ingewikkeld genoeg gebleken.

Het programma Zwakke Schakels Kust werd in 2004 opgezet. In maart 2006 heeft de staatssecretaris van VenW de betrokken waterschappen en provincies expliciet op de hoogte gesteld van het principe dat VenW alleen de kosten voor het verbeteren van de veiligheid betaalt en dat de decentrale overheden de ruimtelijke kwaliteitsimpuls volledig zelf moeten betalen. Tot dat moment was het deze lokale overheden niet geheel duidelijk of, en zo ja, welke elementen in de ruimtelijke plannen in aanmerking kwamen voor een financiële bijdrage van het Ministerie van VenW. Wij vinden het van belang dat de staatssecretaris van VenW bij het begin van een veelomvattend integraal programma als Zwakke Schakels Kust duidelijkheid verschaft over dit soort belangrijke uitgangspunten. Dat komt een voortvarende uitvoering van het programma ten goede.

Meerkosten van een integrale aanpak

Om de gewenste verbeteringen in de ruimtelijke kwaliteit van de kustlocaties mogelijk te maken, heeft het Ministerie van VenW binnen het programma Zwakke Schakels Kust in veel gevallen ingestemd met een duurdere veiligheidsoplossing dan een soberder alternatief dat ook voldoet aan de veiligheidsnorm. Vaak is namelijk het opspuiten van zand (zandsuppletie) als voorkeursalternatief aangewezen. VenW geeft daarmee invulling aan haar taak om zorg te dragen voor de veiligheid. Tegelijkertijd stellen zandsuppleties, meer dan andere oplossingen, lokale overheden in staat om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Zandsuppleties zijn meestal duurder dan het aanleggen of versterken van een dijk waarmee uitsluitend aan de veiligheidsnorm wordt voldaan. De extra kosten van deze duurdere veiligheidsoplossingen komen voor

rekening het Ministerie van VenW. Na overleg met het ministerie van VenW komt de Algemene Rekenkamer tot de inschatting dat deze meerkosten circa € 107 miljoen bedragen (stand per juli 2009). De keuze voor een integrale aanpak bij het verbeteren van de waterveiligheid, waarbij ook de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt meegenomen, is een politieke afweging, waar wij niet in willen treden. Wij willen wel aandacht vragen voor het feit dat een integrale aanpak als consequentie kan hebben dat er meer aan waterveiligheid wordt uitgegeven dan noodzakelijk is om aan de veiligheidsnorm te voldoen. Naar onze mening zouden bij deze aanpak in elk geval twee randvoorwaarden moeten gelden. Ten eerste: als een integrale aanpak tot meerkosten leidt voor het waterveiligheidsbeleid, moet dit volkomen transparant zijn. De betrokken bewindspersoon moet de Tweede Kamer daarover adequaat informeren, en ook laten zien welke (maatschappelijke) meeropbrengsten tegenover de meerkosten staan. Dit brengt ons op het tweede punt: de meerkosten moeten in een redelijke verhouding staan tot de meeropbrengsten (in dit geval de meeropbrengsten van de ruimtelijke ontwikkeling). Een norm voor zo'n redelijke verhouding willen wij niet geven; het laatste woord is daarbij zoals gezegd aan de politiek. Maar wij vinden wel dat het mogelijk zou moeten zijn om terug te vallen op soberder alternatieven die zich uitsluitend op de waterveiligheid richten, als de maatschappelijke rentabiliteit van de integrale voorkeursalternatieven blijkens kosten-batenanalyses al te ongunstig dreigt uit te vallen.

Kostenbeheersing bij de waterschappen

De waterschappen voeren de regie over de kostenraming en de uitvoering van de veiligheidswerken binnen de Zwakke Schakelprojecten. Zij worden momenteel niet voldoende gestimuleerd om dat op een doelmatige manier te doen. Het Ministerie van VenW vergoedt namelijk alle bouwkosten en apparaatkosten. Volgens de ministeriële regeling die hiervoor momenteel van kracht is, mogen waterschappen bovenop de bouwkosten een opslag van 15% hanteren voor de eigen apparaatkosten¹. Wanneer deze kosten in de praktijk lager uitvallen, heeft het ministerie van VenW momenteel geen mogelijkheid om het teveel betaalde bedrag terug te vorderen.

Ten eerste stimuleert deze regeling waterschappen niet om kritisch om te gaan met de eigen apparaatskosten. Ten tweede prikkelt de regeling waterschappen nu eerder om hogere in plaats van lagere bouwkosten te maken. Een positieve ontwikkeling is volgens ons wel dat de staatssecretaris van VenW voor het programma Zwakke Schakels Kust de afspraak heeft gemaakt dat waterschappen zo mogelijk een lager percentage declareren. Wij menen dat de staatssecretaris van VenW nog een stap verder zou kunnen gaan. Gedacht kan worden aan een systeem waarbij waterschappen alleen de werkelijk gemaakte apparaatskosten kunnen declareren.

Kennismanagement bij Rijkswaterstaat

Binnen het programma Zwakke Schakels Kust steunen zowel Rijkswaterstaat als de betrokken waterschappen in hoge mate op externe inhuur van kennis. Rijkswaterstaat maakt bijvoorbeeld gebruik van ingenieursbureaus voor het toetsen van de kostenramingen die de waterschappen hebben laten opstellen. Ook voor het opstellen van eenheidsprijzen heeft de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, bij de voorbereiding van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, ingenieursbureaus ingehuurd. Met het oog op het Deltaprogramma en andere grote opgaven op het gebied van waterbouw in het vooruitzicht, is ook opbouw van «eigen» kennis van belang.

¹ Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren, 2 februari 2006.

Hierdoor kan Rijkswaterstaat als deskundig opdrachtgever blijven optreden.

Vraag naar en aanbod van zandsuppletie

De grote invloed van de prijs voor zandsuppleties vraagt om een doordachte en gecoördineerde benadering van deze markt. De voorkeursalternatieven van het programma Zwakke Schakels Kust zijn vrijwel allemaal gebaseerd op oplossingen waarbij met behulp zandsuppleties het strand en/of de duinen worden versterkt. De prijs van zandsuppleties heeft dus grote invloed op de kosten van het programma. Deze prijs vormt echter tegelijkertijd een hoogst onzekere factor. Bij de start van het programma werd nog uitgegaan van een eenheidsprijs van circa € 3 per m³ voor strandsuppleties. Dat bleek echter een historisch lage prijs; eind 2008 lag de marktprijs in de meeste gevallen boven de € 7 per m³. Omdat er tientallen miljoenen kubieke meters zandsuppletie nodig zijn voor de uitvoering van de voorkeursalternatieven, leidt dit tot het risico op een forse kostenverhoging ten opzichte van eerdere kostenramingen.

De komende jaren besteden Nederlandse overheden bovendien diverse grote suppletiewerken ongeveer gelijktijdig aan. Zo zijn er behalve voor het programma Zwakke Schakels Kust ook zandsuppleties nodig voor de reguliere kustlijnzorg en voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Aangezien slechts een beperkt aantal aannemers op de markt van zandsuppleties actief is in Nederland, kan een gebrek aan afstemming aan opdrachtgeverszijde onnodig tot (veel) hogere prijzen leiden. Dit is overigens niet alleen een aandachtspunt voor de timing van de uitvoering van het programma Zwakke Schakels Kust, maar ook voor de uitvoering van de toekomstige waterprogramma's later in de 21e eeuw, zoals deze zijn voorgesteld door de commissie-Veerman.

De grote invloed van de prijs voor zandsuppleties vraagt, kortom, om een doordachte en gecoördineerde benadering van deze markt.

In dit licht vragen wij ons af of het wellicht de voorkeur verdient om flexibeler om te springen met de afronding van het programma Zwakke Schakels Kust in 2015, indien de veiligheid dat toestaat. Er is dan meer ruimte om bij de aanbesteding rekening te houden met marktomstandigheden. Ook worden aannemers met langere doorlooptijden in staat gesteld om de inzet van materieel beter in te plannen ten opzichte van andere projecten, wat mogelijk tot lagere kosten leidt.

Reactie van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

De staatssecretaris van VenW heeft op 3 november 2009 gereageerd op de aandachtspunten uit onze brief. Wij vatten haar reactie hieronder samen¹.

De staatssecretaris schrijft dat zij er bij de voorbereiding van het Deltaprogramma op zal toezien dat de programmabeheersing goed wordt geregeld. Duidelijkheid over de kostenverdeling acht zij daarbij essentieel. De staatssecretaris is zich ervan bewust dat integrale plannen kunnen leiden tot hogere kosten voor veiligheid. Zij vindt dat te rechtvaardigen als hier op lange termijn een duidelijke meerwaarde tegenover staat. Het bepalen van die meerwaarde is volgens de staatssecretaris echter niet altijd eenvoudig, omdat ruimtelijke kwaliteit soms moeilijk is te kwantificeren. De rentabiliteit is daardoor lastig te bepalen. De staatssecretaris zegt toe de Tweede Kamer te zullen informeren over de meerkosten en meeropbrengsten van projecten. Zij is het met ons eens dat het mogelijk moet zijn om terug te vallen op soberder maatregelen als de rentabiliteit te ongunstig wordt.

De staatssecretaris geeft aan dat zij het vergoedingspercentage van 15% voor de waterschappen vóór het begin van het volgende Hoogwaterbeschermingsprogramma in 2012 zal laten evalueren. Daarbij zal zij ook

¹ De volledige reactie is te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

laten nagaan of het mogelijk is om over te stappen op een systeem waarbij VenW alleen de werkelijk gemaakte kosten vergoedt. De staatssecretaris stelt verder dat Rijkswaterstaat zich terdege bewust is van de noodzaak voldoende «eigen» kennis in huis te hebben om als deskundig opdrachtgever te kunnen fungeren. Mede daarom heeft Rijkswaterstaat de afgelopen jaren een reorganisatie doorgevoerd. Tot slot vermeldt de staatssecretaris dat Rijkswaterstaat al langere tijd aandacht heeft voor de hoge prijzen van zandsuppleties en op dit moment werkt aan een visie op de zandmarkt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de staatssecretaris onze aandachtspunten onderkent. In het bijzonder vinden wij het positief dat zij bij het begin van het Delta-programma belang hecht aan duidelijke afspraken over de kostenverdeling, en dat zij toezegt de Tweede Kamer te informeren over de meerkosten en meeropbrengsten van de integrale plannen. De visie van Rijkswaterstaat op de zandmarkt zien wij met belangstelling tegemoet.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris