

Vergaderjaar 2012–2013

33 465

Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 februari 2013

Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de PvdA, PVV, SP, CDA, ChristenUnie en SGP met belangstelling hebben kennisgenomen van dit voorstel van wet. De leden van de verschillende fracties hebben een aantal vragen, waarop hierna zal worden ingegaan. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit echter vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt zijn de vragen en opmerkingen per deelonderwerp in samenhang beantwoord.

Algemeen

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat uit de voortgangsrapportages met betrekking tot het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2) blijkt dat er sprake is van onvoldoende projectbeheersing en projectbegeleiding. Verder ontbreekt daarin informatie over risico's en beheermaatregelen op projectniveau en stelt de minister geen financiële informatie op projectniveau beschikbaar. Ook zijn de accountantsrapportages met betrekking tot het HWBP-2 meestal te laat. De leden van de SP-fractie menen dat het onderhavige wetsvoorstel niet op 1 januari 2014 in werking kan treden als deze problemen niet afdoende zijn opgelost.

Wat betreft de beheersing van het lopende HWBP-2 worden waar dat binnen de huidige wettelijke bepalingen mogelijk is maatregelen getroffen om de beheersbaarheid te vergroten. Sinds het HWBP-2 is aangewezen als groot project zijn er belangrijke stappen gezet. Wel is er nog ruimte voor verbetering, maar het is een leertraject dat tijd vergt. De Kamer wordt daarbij geïnformeerd over het programma overeenkomstig de afspraken die zijn gemaakt op basis van de Uitgangspuntennotitie groot project HWBP-2. Er zal worden bekeken in hoeverre het mogelijk is meer informatie op projectniveau beschikbaar te stellen. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt de bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) structureel te borgen en daarmee ook de voortgang van

het lopende HWBP-2 en een tijdige start van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP). Wanneer de middelen niet tijdig beschikbaar komen zal het HWBP-2 moeten worden getemporiseerd en kan het nHWBP pas later starten. Met het oog op de waterveiligheid is een tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel dan ook gewenst.

De leden van de SP-fractie informeren tevens naar de voortgang van de uitvoering van de diverse afspraken uit het Bestuursakkoord Water.

Voor zover dit voor de uitvoering van de maatregelen uit het Bestuursakkoord Water noodzakelijk is, worden de afspraken uitgewerkt in wet- en regelgeving. In het onderhavige wetsvoorstel zijn de afspraken omtrent de bekostiging, zeggenschap en toezicht met betrekking tot het nHWBP vastgelegd. De nadere uitwerking van de voorstellen verloopt volgens planning.

De uitwerking van de andere afspraken uit het Bestuursakkoord Water en de daaruit volgende acties zijn zelfstandige trajecten. In de jaarlijkse voortgangsrapportage Water in Beeld, over de uitvoering van het Nederlandse waterbeleid, wordt verslag uitgebracht over de voortgang van de uitvoering van alle afspraken uit het Bestuursakkoord Water. Water in Beeld verschijnt in mei 2013.

De leden van de SP-fractie zijn verder van mening dat er onvoldoende gehoor is gegeven aan de oproep in de motie Jansen/Jacobi (Kamerstukken II 2010/11, 32 474, nr. 20) om de benodigde wijzigingen van de bestuurlijke structuur met betrekking tot het waterbeheer op korte termijn deugdelijk wettelijk te regelen.

Als reactie op de motie Jansen/Jacobi is destijds al aangegeven dat omzetting van de afspraken in het Bestuursakkoord Water in wetgeving alleen plaats zal vinden indien dit nodig is. In onderhavig wetsvoorstel zijn de afspraken van het Rijk en de waterschappen met betrekking tot het HWBP vastgelegd. Wat betreft de bekostiging van de hoogwaterbescherming, de aanspraak op subsidie, het toezicht op primaire keringen en zeggenschap van de waterschappen is het van belang dat zij op wetsniveau worden geregeld en dat de benodigde wijzigingen vanwege de financiële implicaties tijdig in werking treden. Bepaalde aspecten zullen nog verder worden uitgewerkt in het Waterbesluit of in een ministeriële regeling. In het onderdeel Delegatiebepalingen ga ik hier nader op in.

Samenhang met andere wetgeving

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP en van D66 wijzen op de passage in de memorie van toelichting waarin de verwachting wordt uitgesproken dat de gevolgen van de toekomstige Omgevingswet voor de wijze van toetsen en het voorbereiden van besluiten ten behoeve van versterkingsmaatregelen beperkt zullen zijn. Zij vragen waarop dit vermoeden is gebaseerd, hoe de projectprocedure en andere instrumenten uit de Waterwet die van belang zijn voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen ingepast zullen worden in de Omgevingswet en wanneer hierover meer bekend zal zijn.

Het kabinet heeft vooralsnog niet de intentie om in het kader van de Omgevingswet wijziging aan te brengen in de wijze waarop de toetsing van de primaire waterkeringen door het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld of in de voorbereiding van besluiten ten behoeve van versterkingsmaatregelen zoals die in de Waterwet is vastgelegd. De betrokken bepalingen zullen het uitgangspunt vormen voor de corresponderende bepalingen in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Het streven van

het kabinet is erop gericht dit wetsvoorstel in 2013 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

De leden van de SP-fractie vragen verder of het onderhavige wetsvoorstel wel door de Kamer kan worden behandeld, gelet op de afspraak in het Bestuursakkoord Water om het belastingstelsel van de waterschappen te herzien.

Aanleiding voor de afspraak in het Bestuursakkoord Water waren de mogelijke effecten op de belastingtarieven van de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP en van de introductie van een projectgebonden aandeel. Ook de problemen van enkele waterschappen met betrekking tot de tarieven voor de categorie ongebouwd speelden een rol. Tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel zijn in overleg met de waterschappen berekeningen gemaakt om inzicht te krijgen in de effecten van een projectgebonden aandeel op de ontwikkeling van de lasten per waterschap. Dit heeft geresulteerd in de keuze in het wetsvoorstel voor een projectgebonden aandeel van 10%. De berekeningen zijn geverifieerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De toenmalige staatssecretaris heeft de Tweede Kamer hierover bij brief van 29 juni 2012 bericht¹. Op basis van de berekeningen is de regering van mening dat een projectgebonden aandeel van 10% voor nieuwe HWBP-maatregelen leidt tot een evenwichtige balans tussen een prikkel om de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP te vergroten en een evenwichtige ontwikkeling van de regionale lasten. Uit de reacties op het onderhavige wetsvoorstel tijdens de consultatiefase bleek evenmin dat het belastingstelsel naar aanleiding van het wetsvoorstel zou moeten worden aangepast. De problemen van enkele waterschappen met betrekking tot de tarieven voor de categorie ongebouwd zijn op bevredigende wijze opgelost door het amendement Dijkgraaf-Ortega, dat uw Kamer op 5 juli 2012 heeft aangenomen². Gelet op de genoemde ontwikkelingen ziet de regering geen reden meer voor een herziening van het belastingstelsel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën.

Het wetsvoorstel HOF regelt onder andere het maximaal toegestane EMU-tekort voor de rijksoverheid en de medeoverheden, waaronder de waterschappen. Binnen het maximaal toegestane EMU-tekort voor de waterschappen vinden de investeringen als voorheen plaats. Zodra een bestuurslaag vanwege tegenstrijdige wettelijke verplichtingen in de knel komt, kan deze dit in het jaarlijks bestuurlijke overleg – dat voorafgaat aan de vaststelling van het toegestane EMU-tekort voor een volgend begrotingsjaar – aan de orde stellen en aanpassing van het toegestane tekort vragen.

In de praktijk zullen de gevolgen van het wetsvoorstel HOF voor het nHWBP en het risico dat versterkingsmaatregelen niet kunnen worden gerealiseerd naar verwachting beperkt zijn. De waterschappen kunnen evenals bij het lopende HWBP-2 een voorschot aanvragen bij de subsidieaanvraag. Hierdoor hoeven de waterschappen niet of slechts in beperkte mate de kosten van maatregelen (voor) te financieren. De programmering van het nHWBP zal er op gericht zijn om de jaarlijkse uitgaven aan versterkingsmaatregelen zo goed mogelijk af te stemmen op de jaarlijkse bijdragen van de waterschappen en het Rijk aan het nHWBP. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat tegenover de verhoging van de bijdrage van de waterschappen aan het nHWBP maatregelen zullen staan

¹ Kamerstuk 32 698, nr. 5.

² Kamerstuk 33 097, nr. 22.

die de doelmatigheid van het waterbeheer vergroten. De bijdrage van de waterschappen aan het nHWBP vormt daarnaast een relatief beperkt deel van de totale investeringen van de waterschappen. Op het niveau van de waterschappen tezamen hebben de uitgaven aan versterkingsmaatregelen en de verhoging van de bijdrage van de waterschappen aan het nHWBP daarmee geen of slechts een gering effect op het EMU-saldo.

Bekostiging en lasten hoogwaterbescherming

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen wat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor waterschappen met grote opgaven en voor waterschappen zonder primaire waterkeringen en welke gevolgen het wetsvoorstel heeft voor hun belastingtarieven.

Door het Rijk en de waterschappen zijn berekeningen gemaakt om inzicht te krijgen in de effecten van de door het wetsvoorstel geïntroduceerde solidariteitsbijdrage en de projectgebonden bijdragen van de waterschappen aan het HWBP op de ontwikkeling van de lasten per waterschap. Het projectgebonden aandeel wordt door de individuele waterschappen met projecten op het HWBP bekostigd. De waterschappen zonder primaire keringen kennen uiteraard geen projectgebonden bijdragen.

Een projectgebonden aandeel van 10% voor nieuwe HWBP-maatregelen leidt tot een eenmalige maximale stijging van 5% van de totale kosten van een individueel waterschap ten opzichte van de situatie waarin volledig wordt verevend. De berekeningen voor de verschillende categorieën belastingplichtigen laten bij een projectgebonden aandeel van 10% een groter effect zien. De effecten liggen dan maximaal tussen circa +8% en -5% ten opzichte van de situatie waarin de bijdrage van de waterschappen volledig wordt verevend. De grootste relatieve stijging doet zich voor bij het waterschap Scheldestromen (Zeeland) met een stijging van circa 8% voor een agrarisch bedrijf van 25 hectare met een WOZ-waarde van 600.000 euro. Dit betekent voor een dergelijk bedrijf een lastenstijging van circa 150 euro per jaar. De grootste relatieve stijging voor huishoudens doet zich eveneens voor bij het waterschap Scheldestromen met een stijging van circa 6% voor een eenpersoonshuishouding met een koopwoning met een WOZ-waarde van 200.000 euro. In euro's komt dit overeen met een stijging van 15 tot 20 euro op jaarbasis. Bij andere waterschappen varieert de lastenstijging voor de verschillende categorieën belastingplichtigen tussen circa 1 euro en 35 euro.

Aangezien projectgebonden aandelen alleen ten laste komen van de waterschappen die versterkingsmaatregelen moeten nemen, heeft deze categorie waterschappen te maken met hogere financiële lasten. De waterschappen zonder primaire keringen hoeven geen projectgebonden bijdragen te betalen. Hierdoor zijn bij deze waterschappen de lasten iets geringer dan in de situatie waarin volledig verevend wordt. Gemiddeld genomen betekent dit een effect van circa 1,3 – 2,5% op de totale begroting van deze waterschappen.

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie zouden graag een raming van de toe- en afname van de bestuurlijke lasten als gevolg van de voorgestelde maatregelen willen zien, uitgesplitst naar waterschappen, provincies en het Rijk.

De verwachting is dat de bestuurlijke lasten voor de waterschappen en provincies zullen afnemen en voor het Rijk ongeveer gelijk blijven of licht stijgen. Er zijn geen kwantitatieve ramingen beschikbaar van de toe- en afname van de bestuurlijke lasten. De verwachte effecten van de

voorgestelde wetswijziging zijn gebaseerd op een inschatting. In onderstaande tabel zijn de effecten kwalitatief samengevat:

Bestuurlijke lasten	Rijk	Waterschappen	Provincie
<i>Herziene rapportageproces</i>	+	0	--
<i>Toetsen: van 6 naar 12 jaar</i>	--	--	n.v.t.
<i>Voortrollend programmeren</i>	0/+	0/+	0/+
<i>Jaarlijks vaststellen en innen vereveningsbijdrage</i>	0	0	0
<i>Algemeen toezicht</i>	+	0	-

Legenda:

-- sterke afname;

- beperkte afname;

0 (nagenoeg) geen afname of toename;

+ beperkte toename;

++ sterke toename

De vereenvoudiging van het rapportageproces, waarbij de beheerder direct rapporteert aan de minister, leidt tot een vermindering van de bestuurlijke lasten bij de provincie. De lasten van het Rijk zullen hierdoor naar verwachting beperkt toenemen. Door de duur van een toetsronde te verlengen van zes naar twaalf jaar nemen de bestuurlijke lasten voor het Rijk en de Waterschappen van de toetsing van de primaire keringen sterk af.

De vormgeving van het nHWBP als een voortrollend programma leidt zowel voor het Rijk als de waterschappen tot een lichte toename van de bestuurlijke lasten. Deze toename wordt veroorzaakt door de informatie die de beheerders moeten aanleveren ten behoeve van het jaarlijks prioriteren en het opstellen van de programmering.

De voorgestelde nieuwe bekostigingssystematiek brengt met zich mee dat de minister van Infrastructuur en Milieu jaarlijks in plaats van vierjaarlijks de hoogte van de financiële bijdrage van de afzonderlijke waterschappen zal moeten vaststellen en zo nodig zal moeten aanpassen. Ook dit betekent een geringe toename van de bestuurlijke lasten.

De overgang van het algemeen toezicht op de primaire keringen van de provincie naar de minister zal ondanks efficiencywinst leiden tot een lichte toename van de lasten voor het Rijk. De lasten van de provincie gaan omlaag. Omdat de invulling van het toezicht per provincie verschilt, zal ook de omvang van deze verlaging per provincie verschillen.

De leden van de PvdA-fractie informeren hoe het nemen van innovatieve maatregelen gestimuleerd kan worden en tevens de kosten kunnen worden beheerst.

Uitgangspunt bij de subsidieregeling is dat alleen de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp voor subsidie in aanmerking komen. Innovatieve ideeën kunnen meerkosten voor een project tot gevolg hebben, ook wanneer deze innovaties op termijn tot kostenbesparingen leiden. Om eventuele belemmeringen voor innovatieve maatregelen te voorkomen zal bij de uitwerking van de subsidieregeling worden nagegaan of voor kansrijke ideeën faciliterende bepalingen moeten worden opgenomen. Om de kosten te beheersen zal voor innovatieve ideeën een business case worden opgesteld op basis waarvan de kosten en baten tegen elkaar kunnen worden afgewogen en gemonitord.

De leden van de PVV-fractie vragen of de administratieve lasten en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel direct of indirect tot een lastenverzwaring voor de burgers kunnen leiden.

Een van de doelen van het wetsvoorstel is om de doelmatigheid van het HWBP te vergroten en de bestuurlijke drukte te verminderen. De verwachting is dat de bestuurlijke lasten voor de provincies zullen afnemen, voor de waterschappen licht zullen afnemen en voor het Rijk ongeveer gelijk blijven of licht stijgen. Het wetsvoorstel zal dan ook naar verwachting niet tot directe of indirecte lastenverzwaringen voor de burger leiden.

De leden van de PVV-fractie vragen tevens of het na de wetswijziging voor de burger nog inzichtelijk zal zijn welke overheid waarvoor verantwoordelijk is.

Vooropgesteld moet worden dat de burger evenals nu hoofdzakelijk te maken zal hebben met het waterschap, waarvan hij ingezetene is. Voor hem verandert er dus weinig.

De wijzigingen die het wetsvoorstel aanbrengt in de toedeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot hoogwaterbeschermingsmaatregelen zijn beperkt. In de toedeling van de zorg voor de aanleg en versterking en het beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen komt geen verandering. Deze blijft voor 90% van de keringen bij de waterschappen en voor de overige 10% bij Rijkswaterstaat rusten. Het wetsvoorstel wijzigt wel de bekostiging van versterking van de keringen die door waterschappen worden beheerd. Deze kosten komen thans vrijwel geheel voor rekening van het Rijk. Het wetsvoorstel regelt dat de kosten voor nieuwe Hoogwaterbeschermingsmaatregelen voor 50% door de waterschappen en voor 50% door het Rijk zullen worden gedragen. Het waterschap bekostigt zijn bijdrage met behulp van de watersysteemheffing. Dit laatste is niet nieuw: de watersysteemheffing bevat nu ook al een waterveiligheidscomponent, omdat de waterschappen sinds 2011 uit de opbrengst van deze heffing gezamenlijk 81 miljoen euro aan het HWBP bijdragen en ook beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen hieruit worden betaald.

Het toezicht op de periodieke toetsing van de primaire keringen en het toezicht op de uitoefening van de algemene zorgplicht voor de primaire keringen komen door het wetsvoorstel rechtstreeks bij het Rijk te liggen. De provinciebesturen spelen daarbij dan geen rol meer. Met het toezicht op de primaire waterkeringen is dus straks nog maar één bestuurslaag belast in plaats van twee.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de verplichte afdracht door de waterschappen aan het Rijk van een deel van de opbrengst van de watersysteemheffing zich verhoudt tot het uitgangspunt dat een centraal belastingsysteem er primair toe dient om de decentrale overheid eigen middelen te verschaffen.

De opbrengst van de watersysteemheffing dient tot dekking van de kosten van de zorg voor het watersysteem van het waterschap. Tot de zorg van het watersysteem behoort ook de zorg voor de primaire waterkeringen die door het waterschap worden beheerd. De versterking van deze keringen zou dus uit de opbrengst van de heffing kunnen worden bekostigd. Bezien vanuit het standpunt dat de opbrengst van de watersysteemheffing bestemd is voor de bekostiging van het beheer van het eigen watersysteem, zou het wellicht te prefereren zijn de bijdrage van het waterschap aan het HWBP de vorm van een korting van 50% op de subsidie te geven. Een waterschap zou dan de helft van de kosten van een versterkingsmaatregel rechtstreeks uit de opbrengst van de watersysteemheffing moeten betalen. Omdat het aantal inwoners en de versterkingsopgave per waterschap sterk verschilt, leidt een dergelijke korting echter tot grote regionale verschillen in de hoogte van de waterschapslasten. Ook dragen waterschappen die zelf geen primaire waterkeringen beheren in een

dergelijk systeem niet mee in de kosten. Omdat het belang van de primaire waterkeringen de grenzen van de waterschappen die deze beheren, overstijgt en iedere inwoner van Nederland nu ook via de rijksbelastingen meebetaalt aan het HWBP, acht de regering dat niet gewenst.

Tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is onderzocht of het mogelijk is om in plaats van een algemene korting van 50% op de subsidie een systeem van variabele subsidies in te voeren, waarbij de hoogte van de subsidie afhankelijk is van de kosten van de te verwachten versterkingsprojecten en de financiële capaciteit van het waterschap. Een dergelijk systeem bleek echter niet haalbaar. Omdat de kosten van de versterkingsmaatregelen vooraf onvoldoende kunnen worden bepaald, is het niet goed mogelijk de effecten van een bepaald subsidiepercentage op de regionale lasten te voorzien. Ook is de afspraak tussen het Rijk en de waterschappen gezamenlijk om ieder de helft van de kosten te betalen niet handhaafbaar. Tot slot dragen waterschappen die geen primaire waterkeringen beheren, ook in dit systeem niet mee aan het HWBP. Vanwege de bovengenoemde nadelen is niet voor een algemene korting op de subsidie of een stelsel van variabele subsidies gekozen, maar voor verevening van de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP op basis van het aantal ingezetenen en de totale WOZ-waarde van de gebouwde objecten per waterschap. Verevening heeft als nadeel dat een waterschap dat minder subsidie ontvangt dan het als vereveningsbijdrage betaalt, per saldo uit de opbrengst van de watersysteemheffing meebetaalt aan versterkingsmaatregelen buiten het eigen gebied. Omdat de regering hecht aan een evenwichtige en eerlijke verdeling van de lasten, vindt zij dit nadeel echter minder zwaar wegen dan de nadelen die kleven aan een algemene korting op de subsidie of een systeem van variabele subsidies. Om deze wijze van bekostigen mogelijk te maken is voor de huidige bijdrage van 81 miljoen euro in de zogenoemde Spoedwet 100 miljoen³ geregeld dat het aandeel daarin van een individueel waterschap bekostigd kan worden uit de opbrengsten van de watersysteemheffing. Om het bedrag dat aldus kan worden doorberekend via de watersysteemheffing te begrenzen, is tevens de omvang van de betalingsverplichting in de wet geregeld. In artikel 1, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel wordt het zelfde stramien gevolgd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er is gekozen voor een «dijkrekening» beheerd door het Rijk, terwijl er volgens hen sprake is van een solidariteitsregeling van de waterschappen en beheer door of namens hen in de rede ligt.

De keuze om de bijdragen aan de waterschappen aan het HWBP voor een groot deel te verevenen, maakt centrale inning en beheer van de gelden noodzakelijk. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat de bijdragen van de waterschappen worden geïnd en beheerd door de minister van Infrastructuur en Milieu en evenals de rijksbijdragen aan het HWBP deel uitmaken van de middelen van het deltaxfonds. Dit fonds is recent opgericht met het oog op onder andere de bekostiging van maatregelen ten behoeve van de waterveiligheid. Gezamenlijk beheer van de waterschapsbijdragen en rijksbijdragen heeft als voordeel dat de vergoeding van de kosten van een versterkingsmaatregel aan een waterschap kan plaatsvinden uit één bron, wat de besluitvorming vereenvoudigt. Indien zou worden gekozen voor beheer van de waterschapsbijdragen door een afzonderlijk waterschapsfonds met een bestuur bestaande uit bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de besturen van de waterschappen, zou daarvoor een nieuw openbaar lichaam in het leven moeten worden geroepen. Afzonderlijk beheer van de waterschapsbijdragen heeft tevens

³ Stb. 2011, 270.

tot gevolg dat voor vergoeding van een versterkingsmaatregel zowel een besluit van de minister als een besluit van het bestuur van het waterschapsfonds is vereist.

Om deze redenen wordt voorgesteld de middelen te laten innen en beheren door de minister van Infrastructuur en Milieu. Om de waterschappen inzicht te bieden in de ontvangsten en uitgaven met betrekking tot de bijdrage van de waterschappen, zal gebruik worden gemaakt van een afzonderlijke bankrekening van het Rijk, die «dijkrekening» wordt genoemd.

De leden van de SP-fractie en de CDA-fractie willen graag weten waarom er in het kader van het wetsvoorstel wordt gesproken over «subsidies» aan de waterschappen, omdat er naar hun mening sprake is van cofinanciering.

Indien de waterschapsbijdragen ten goede komen aan het deltafonds, worden de gelden op het moment van ontvangst, formeel rijksmiddelen. Uitkeringen uit het deltafonds aan waterschappen ten behoeve van HWBP-maatregelen zijn daardoor, ondanks dat de waterschappen zelf een substantiële bijdrage leveren aan de voeding van het fonds, subsidies. Indien er zou worden gekozen voor beheer door een waterschapsfonds, zou dit overigens niet anders zijn. Ook bij betaling aan een waterschapsfonds worden de bijdragen van de waterschappen gelden van de fondsbeheerder. Uitkeringen uit een waterschapsfonds zouden daarmee eveneens formeel subsidies zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of er ook nog andere stimulansen dan de projectgebonden bijdrage ingebouwd kunnen worden en wat er gaat gebeuren met eventuele aanbestedingsmeevallers en met budgetoverschrijdingen die buiten de schuld van een waterschap ontstaan.

Omdat de subsidie wordt beperkt tot de geraamde kosten komen de uitvoeringsrisico's in principe ten laste van de beheerder. Om de risico's te ondervangen neemt de beheerder in de kostenraming behorend bij het projectplan een standaardopslag op voor voorziene en onvoorziene risico's. Wanneer risico's daadwerkelijk optreden, komen de daaruit voortvloeiende kosten ten laste van de post onvoorzien. Wanneer de post onvoorzien ontoereikend is, komen de resterende kosten van deze risico's – anders dan bij het HWBP-2 – voor rekening van de beheerder. Dit vormt voor de beheerder een belangrijke prikkel om risico's adequaat te beheersen en draagt eraan bij dat de betaalbaarheid van het nHWBP als geheel beter wordt gewaarborgd. De risico's van – zowel positieve als negatieve – aanbestedingsresultaten worden centraal belegd. Dat wil zeggen dat het subsidiebedrag wordt vastgesteld na de gunning op basis van de bijgestelde projectraming waarin het aanbestedingsresultaat is verwerkt.

Uitgangspunt voor de risicoverdeling is dat de partij die het risico kan beheersen het risico in beginsel ook draagt. Om die reden zullen de kosten en risico's als gevolg van wijzingen in wet- en regelgeving en van wijziging van de reikwijdte van de maatregel, voor zover deze wijziging plaatsvindt op initiatief of aanwijzing van de minister van Infrastructuur en Milieu, voor rekening komen van het budget voor het HWBP. Het risico van aanbestedingsresultaten is ook centraal belegd. Bij aanbestedingen kunnen namelijk door onder meer marktomstandigheden aanzienlijke verschillen ontstaan tussen de aanbieding van de «winnende» aannemer en de raming van de beheerder.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de regering kan garanderen dat de 50%-bijdrage van het Rijk aan het HWBP blijft bestaan.

In het onderhavige wetsvoorstel is geregeld dat de jaarlijkse gezamenlijke bijdrage van de waterschappen gelijk is aan de bijdrage voor de Hoogwaterbeschermingsprojecten van de waterschappen vanuit de rijksbegroting in dat jaar. Indien de hoogte van de bijdrage van het Rijk wijzigt, treedt eenzelfde wijziging op in de hoogte van de bijdrage van de waterschappen. Daarmee blijft de afspraak van een gelijke bijdrage aan de hoogwaterbescherming tussen Rijk en waterschappen in stand. De hoogte van de bijdrage van het Rijk is onderwerp van politieke besluitvorming over de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze besluitvorming vindt specifiek plaats in het kader van de voorbereiding van de begroting in het kabinet en de behandeling van die begroting in uw Kamer. De regering is van mening dat de begrotingssystematiek in Nederland een goede waarborg biedt voor de politieke besluitvorming over de inzet van het belastinggeld voor het HWBP.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe de indexerings- en de waterschapsbijdragen aan het HWBP vanaf 2016 zich verhoudt tot de afspraak dat de waterschapslasten slechts gematigd mogen stijgen.

In 2016 zal de bijdrage van de waterschappen aan het HWBP voor het eerst worden geïndexeerd volgens de Indexering Bruto overheidsinvesteringen (IBOI), zoals toegepast door de minister van Financiën. De eerste indexatie in 2016 vindt plaats ten opzichte van het prijspeil van het jaar 2011 waarin de afspraken over de bekostiging van het HWBP zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water. Er is voor gekozen om de eerste indexatie in 2016 te laten plaatsvinden zodat de bijdrage van de waterschappen in de periode 2014–2016 stapsgewijs toeneemt. Dit ingroei-pad biedt de waterschappen de mogelijkheid om maatregelen te realiseren die de doelmatigheid van het waterbeheer zullen vergroten. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat (een deel van) de kostenbesparingen die hieruit voortvloeien, dienen ter compensatie voor de hogere bijdrage aan het HWBP. Door deze indexeringsregeling – die wettelijk zal worden verankerd – wordt een gematigde stijging van de waterschapslasten in lijn met de inflatie gewaarborgd.

De leden van de ChristenUnie-fractie betwijfelen of de keuze voor een projectgebonden bijdrage van 10% recht doet aan de motie-Wiegman-van Meppelen Scheppink (Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 220), gezien de lastenstijging voor de belastingplichtigen van het waterschap Scheldestromen, die deze projectgebonden bijdrage met zich meebrengt. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een percentage van bijvoorbeeld 5%. Ook de leden van D66-fractie vragen om een nadere onderbouwing van het gekozen percentage.

Naar aanleiding van het advies van de Taskforce-Ten Heuvelhof om een doelmatigheidsprikkel in de vorm van een projectgebonden aandeel te introduceren, is in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat het Rijk en de waterschappen gezamenlijk de mogelijkheden zouden verkennen. Taskforce-Ten Heuvelhof heeft als advies een projectgebonden bijdrage van 25% als doelmatigheidsprikkel meegegeven. Gezocht is naar een balans tussen een doelmatigheidsprikkel die uitgaat van een bijdrage met een projectgebonden karakter en een evenwichtige verdeling van de lasten over de waterschappen. Daartoe zijn samen met de waterschappen berekeningen uitgevoerd, waarbij is uitgegaan van een projectgebonden aandeel van verschillende percentages. Op basis van deze berekeningen is de regering tot de conclusie gekomen dat het nagestreefde evenwicht wordt bereikt bij een projectgebonden aandeel van 10%. Een lager percentage projectgebonden aandeel geeft een onvoldoende doelmatigheidsprikkel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang tussen de financiële claims die voortvloeien uit het HWBP-2, de claims naar aanleiding van de derde toetsronde en overige opgaven in het deltaprogramma. Zij missen tevens een analyse van de gevolgen op de langere termijn van de claim van het HWBP-2 voor de resterende opgaven uit het deltaprogramma.

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat met de bijdragen van het Rijk en de waterschappen voor de versterking van keringen die in het beheer zijn van de waterschappen eerst het lopende HWBP-2 wordt afgerond. Daarmee is circa 550 miljoen euro tot en met 2020 beschikbaar om een start te maken met het nHWBP. De omvang van de overige opgaven uit het deltaprogramma is afhankelijk van diverse factoren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de samenhang tussen de opgave volgens de derde toetsronde en de deltabeslissingen over onder meer een ander type norm of een andere normhoogte, de uitkomsten van de verlengde derde toetsing en toekomstige toetsrondes, en de mogelijkheden voor innovaties en de mogelijkheden om verschillende opgaven te combineren. Daardoor is het niet mogelijk om de gevolgen aan te geven van de claim voor het HWBP-2 voor de resterende opgaven uit het deltaprogramma.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de kosten van HWBP-2 inderdaad zo hoog zijn als door de Taskforce-Ten Heuvelhof is ingeschat.

In juli 2010 is door het programmabureau voor het HWBP-2 een geprognosticeerde raming afgegeven die varieerde van 2,8 tot 3,2 miljard euro. Op basis van die prognose is aan uw Kamer een significant financieel knelpunt van circa 0,9 – 1,3 miljard euro en een aanzienlijke vertraging in de realisatie van versterkingsmaatregelen van het HWBP-2 gemeld⁴. De Taskforce-Ten Heuvelhof is in haar adviezen uitgegaan van deze prognoses. De totale programmaraming die in de basisrapportage voor het HWBP-2 is vastgelegd sluit op 3,146 miljard euro. De programmaraming volgens de laatste voortgangsrapportage (VGR2) met peildatum 30 juni 2012 bedraagt 3,136 miljard euro.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen tevens of het niet verstandig zou zijn de looptijd van het deltafonds substantieel te verlengen.

De jaarlijkse bijdragen van het Rijk en de waterschappen worden door het onderhavige wetsvoorstel niet begrensd in de tijd. Zij werken in principe ook door na de vigerende looptijd van de begroting van het deltafonds. De begrotinghorizon van het deltafonds en het Infrastructuurfonds lopen op dit moment tot en met 2028. Besluitvorming over de verlenging van de looptijd van de begroting valt primair onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. Met de huidige looptijd kan ruim zestien jaar budgettair vooruit gepland worden. Dit is vooralsnog toereikend aangezien de onzekerheden in de toekomst steeds meer toenemen en langer budgettair programmeren en vooruitplannen daarom weinig zinvol is. Bovendien is het voor lange-termijn agendering en -onderzoek niet noodzakelijk dat deze ook direct vertaald wordt in de meerjarenbegroting van het deltafonds.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om hun twijfels bij het nut van de projectgebonden bijdrage als doelmatigheidsprikkel weg te nemen.

⁴ Kamerstukken II, 2009/10, 27 625, nr. 167.

De financiële beheersbaarheid van het lopende HWBP-2 is ontoereikend gebleken. Om die reden heeft de Taskforce-Ten Heuvelhof onder andere geadviseerd om vanuit het oogpunt van doelmatigheid een substantieel deel van de bijdrage van de waterschappen (25%) een projectgebonden karakter te geven. Het wetsvoorstel gaat uit van een projectgebonden bijdrage van 10% om te voorkomen dat er een onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten optreedt, met name in gebieden met veel primaire waterkeringen en relatief weinig inwoners. Gelet op de omvang van de kosten van versterkingsmaatregelen in relatie tot de omvang van de totale uitgaven van een waterschap zal een projectgebonden bijdrage van 10% naar verwachting daadwerkelijk functioneren als een doelmatigheidsprikkel.

Om te komen tot een beheersbaar en doelmatig HWBP is een samenhangend en evenwichtig geheel van beheersmaatregelen en doelmatigheidsprikkels nodig. De projectgebonden bijdrage is hier een onderdeel van, maar daarnaast zijn aanvullende maatregelen en prikkels nodig. Om die reden wordt tevens voorgesteld om het recht op een subsidie te beperken tot de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp. Dit betekent dat de uitvoeringsrisico's in principe ten laste komen van de beheerder. Bij de uitwerking van de programmering en de subsidieregeling zal ook aandacht besteed worden aan de wijze van marktbenadering en de mogelijkheden voor het toepassen van innovatieve contractvormen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bij de programmering en verkenningen in het kader van het nHWBP rekening zal worden gehouden met toekomstige nieuwe normen en andere opgaven en op welke wijze de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan deze normen, zullen worden bekostigd. Zij vragen of de regering het denkbaar acht dat deze maatregelen toch geheel of gedeeltelijk uit de middelen van het HWBP zullen worden bekostigd.

In het regeerakkoord is vastgelegd dat met het oog op de doelmatigheid de verschillende opgaven optimaal worden gecombineerd. Voor zover waterveiligheidsopgaven voortvloeien uit wijzigingen in de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften als gevolg van nieuwe kennis over de sterkte en belasting van keringen kunnen deze bekostigd worden uit de bijdragen van de waterschappen en het Rijk voor de versterking van keringen in beheer van de waterschappen. Wat betreft de bekostiging van de waterveiligheidsopgave die voortvloeit uit toekomstige nieuwe normen is in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat in het kader van het deltaprogramma afspraken tussen betrokken overheden gemaakt zullen worden over de aanpak, realisatie en financiering. Uitgangspunt is dat waterveiligheidsopgaven zoveel mogelijk worden gecombineerd. Waar de omvang en aard van een maatregel mogelijk beïnvloed zal worden door toekomstige besluitvorming over de hoogte van de norm, zal hier bij de programmering en verkenning rekening mee worden gehouden. De start van de realisatie van de eerste maatregelen van het nHWBP zal naar verwachting vanaf 2016 plaatsvinden. Dit betekent dat naar verwachting in de meeste gevallen tijdig duidelijk zal zijn of de norm al dan niet zal worden gewijzigd zodat bij de uitwerking van maatregelen daarmee rekening kan worden gehouden. Bij de besluitvorming over eventuele aanpassingen van de normering zal uiteraard mede in de beschouwing worden betrokken in hoeverre eventuele kosten die hieruit voortvloeien kunnen worden gedekt uit de beschikbare middelen.

De bijdragen die de waterschappen op grond van het onderhavige wetsvoorstel gaan betalen aan het HWBP, kunnen niet worden aangewend voor de bekostiging van maatregelen om de primaire waterkeringen te laten voldoen aan een nieuwe veiligheidsnorm. Dit is overeenkomstig de

eerder vermelde afspraak uit het Bestuursakkoord Water aldus in het wetsvoorstel geregeld.

Samenhang in budgetten HWBP-2 en HWBP-3

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP en van D66 vragen naar de gevolgen van mogelijke financiële tegenvallers bij het HWBP-2 voor de planning van het nieuwe (derde) HWBP.

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat met de bijdragen van het Rijk en de waterschappen voor de versterking van primaire keringen die in het beheer zijn van de waterschappen eerst het lopende HWBP-2 wordt afgerond. Dit betekent dat zowel financiële tegenvallers als financiële meevallers van invloed zijn op het nHWBP. Bij financiële tegenvallers zullen maatregelen uit het nHWBP later kunnen aanvangen. Het omgekeerde geldt evenzeer: bij financiële meevallers zullen maatregelen uit het nHWBP eerder kunnen aanvangen.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vragen tevens op welke wijze de veiligheid zal worden geborgd in geval van het temporiseren van maatregelen.

Bij het opstellen van de programmering geldt als vertrekpunt dat er gestreefd wordt naar het optimaliseren van het veiligheidsrendement. In beginsel worden de maatregelen die de grootste bijdrage leveren aan de veiligheid, gegeven de beschikbare middelen, als eerste uitgevoerd. Tot het moment dat een versterkingsmaatregel opgenomen wordt in het programma en recht geeft op subsidie blijft de beheerder op basis van zijn zorgplicht verantwoordelijk voor het uitvoeren van het noodzakelijke beheer en onderhoud. De keringbeheerder dient permanent inzicht te hebben in de mate waarin de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de ontwerpuitgangspunten. In het geval de fysieke toestand van de kering niet meer voldoet aan de minimale ontwerpeisen moet de beheerder voor eigen rekening onderhoudsmaatregelen treffen.

De leden van SP-fractie vragen waarom niet in de wet wordt geregeld binnen welke termijn de keringen aan de wettelijke norm moeten voldoen.

Het uitgangspunt bij het programmeren van nieuwe HWBP-maatregelen is het streven om het veiligheidsrendement van het programma te optimaliseren en daarmee de doelmatigheid te vergroten. Het nHWBP is daarom opgezet als een voortrollend programma waarbij het programma jaarlijks wordt geactualiseerd en het mogelijk maakt om op basis van nieuwe resultaten uit de toetsing de volgorde van maatregelen te heroverwegen op basis van hun prioriteit en daarmee de doelmatigheid van het programma te vergroten.

Het wettelijk verankeren van een vaste hersteltermijn zou de mogelijkheid om tussentijds maatregelen te herprioriteren sterk beperken en daarmee de doelmatigheid van het nHWBP verminderen. Daarnaast kan een uiterste termijn er toe leiden dat een beheerder over onvoldoende financiële of personele middelen beschikt om de opgave op een beheerste wijze tijdig te realiseren. De omvang van de opgave kan per toetsronde sterk verschillen en bepaalt in belangrijke mate de termijn waarbinnen de uitvoering kan worden gerealiseerd. Het vasthouden aan een uiterste termijn kan leiden tot risico's voor de beheersing van de projecten en tegenvallers bij de uitvoering van maatregelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de bijdragen van de waterschappen voldoende zijn om het HWBP-3 te bekostigen.

Door de structurele borging van de bekostiging van het HWBP komen er in principe voldoende middelen beschikbaar om het nHWBP te bekostigen. Hoeveel middelen nodig zijn voor de versterkingsopgave die voortvloeit uit de derde toetsing, is afhankelijk van verschillende factoren. Het gaat daarbij onder meer om de uitkomsten van de verlengde derde toetsing, de mogelijkheden voor innovaties en het combineren van verschillende opgaven. De onzekerheidsmarge is daarom nog erg groot, maar dat is gebruikelijk in deze fase van een programma.

Zeggenschap van waterschappen over het HWBP

De leden van de fracties van de VVD, het CDA en D66 verzoeken de regering toe te lichten waarom de waterschappen bij de programmering van de versterkingsmaatregelen en de jaarlijkse actualisering van de prioritering van de projecten slechts worden gehoord, terwijl zij 50% van de kosten van het HWBP dragen.

Vanwege de keuze in het wetsvoorstel om het aandeel in de kosten van het HWBP van de waterschappen voor een groot deel te verevenen en de middelen ten goede te laten komen aan het deltafonds, ligt de bevoegdheid tot het doen van bestedingen bij de minister van Infrastructuur en Milieu, als de beheerder van het fonds. Toekenning van formele beslissingsbevoegdheid aan de waterschappen is alleen mogelijk, indien het beheer van de middelen zou worden opgedragen aan een (waterschaps)fonds dat – al dan niet tezamen met de minister – wordt bestuurd door vertegenwoordigers van de waterschappen. Omdat hiervoor een nieuwe bestuurlijke en juridische entiteit in het leven moet worden geroepen, is hiervan afgezien. Om de waterschapsbesturen toch invloed te geven op beslissingen met betrekking tot HWBP-maatregelen is in het wetsvoorstel bepaald dat zij worden gehoord bij de voorbereiding van de totstandkoming van het jaarlijkse subsidieprogramma, de subsidieregeling en het wettelijke toetsinstrumentarium. Daarmee wordt aangesloten bij de reeds bestaande verplichting in de Waterwet om de waterschapsbesturen te horen ter zake van een voorgenomen wijziging van veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP en van D66, vragen wat het «horen» van de waterschappen in het kader van de totstandkoming van het jaarlijkse subsidieprogramma, de subsidieregeling en van wijzigingen van het toetsinstrumentarium en van de veiligheidsnorm inhoudt.

Het horen van de waterschappen bij de voorbereiding van het jaarlijkse subsidieprogramma zal in de praktijk inhouden dat in een gezamenlijke programmaorganisatie van waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu het programma zal worden voorbereid. Waterschappen worden daarbij in staat gesteld om gemotiveerd voorstellen te doen om versterkingsmaatregelen op een eerder of juist later moment in het programma op te nemen. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt mede op basis daarvan jaarlijks het subsidieprogramma vast. De programmering maakt onderdeel uit van het jaarlijkse deltaprogramma. Hierin zullen ook de voorstellen van de waterschappen en de wijze waarop die in de programmering zijn verwerkt, worden toegelicht. Bij wijzigingen in de Hydraulische Randvoorwaarden of het Voorschrift Toetsen op Veiligheid zullen de beheerders in de gelegenheid worden gesteld om een oordeel te geven over de noodzaak en organisatorische en financiële haalbaarheid en doelmatigheid van de wijzigingen. De minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijk voor het waterveiligheidsbeleid en stelt het toetsinstrumentarium vast. Waterveiligheid blijft een nationaal belang en het wetsvoorstel brengt hierin dan ook geen

verandering. Bij de toelichting op wijzigingen zullen de voorstellen van de waterschappen en de wijze waarop die zijn verwerkt worden toegelicht. De verplichting om bij de voorbereiding van een wijziging van een veiligheidsnorm voor een primaire waterkering de beheerder te horen wordt niet door het onderhavige wetsvoorstel geregeld. Deze is al geregeld in artikel 2.2, eerste lid, in samenhang met artikel 1.3, tweede lid, van de Waterwet.

De leden van de SP-fractie vragen of tegen de uitkomst eventueel bezwaar en beroep mogelijk is.

Het jaarlijkse subsidieprogramma is een lijst van hoogwaterbeschermingsmaatregelen die in een bepaald jaar in beginsel in aanmerking komen voor subsidie. De minister van Infrastructuur en Milieu bepaalt, mede op basis van de middelen die daarvoor beschikbaar gesteld zijn in de begroting van het deltafonds, welke maatregelen het betreft. Het is niet mogelijk rechtstreeks bezwaar en beroep tegen het programma in te stellen.

Tegen algemeen verbindende voorschriften, waartoe ook de subsidieregeling van de minister van Infrastructuur en Milieu voor het nHWBP en wijzigingen in de Hydraulische Randvoorwaarden en in het Voorschrift Toetsen op Veiligheid te rekenen zijn, staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar en beroep open. Wel bestaat de mogelijkheid om tegen een eventuele afwijzing van een subsidieaanvraag bezwaar en beroep in te stellen.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, en van D66 vragen tevens in hoeverre de waterschappen hebben ingestemd met de wijze waarop de zeggenschap is vormgegeven.

De waterschappen zijn nauw betrokken bij de uitwerking van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water en conform de gebruikelijke procedure geconsulteerd over het wetsvoorstel. In hun reactie op het conceptwetsvoorstel hebben zij laten weten dat de meeste afspraken uit het Bestuursakkoord Water daarin op een deugdelijke wijze zijn geregeld. Zij hebben aangegeven dat zij sterk hechten aan een gelijkwaardige positie van de waterschappen in het bekostigen van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Om die reden hebben zij verzocht ook een hoorplicht op te nemen met betrekking tot de subsidieregeling. Deze wens is gehonoreerd.

De leden van de CDA-fractie informeren naar de gevolgen van de prioritering van maatregelen voor specifieke projecten. En de leden van de D66-fractie vragen op welke wijze wordt geprioriteerd in geval van verschil van inzicht tussen het Rijk en de waterschappen.

De beheerders zullen voor de programmering voorstellen doen voor de versterkingsmaatregelen die zij willen realiseren. Op basis daarvan zal een programmering worden opgesteld. Daarbij is het streven om het veiligheidsrendement van het programma te optimaliseren en daarmee de doelmatigheid te vergroten. Dit betekent dat projecten met een hoog rendement in principe als eerste voor subsidiering en realisatie in aanmerking komen. Projecten met een laag veiligheidsrendement zullen later voor subsidie in aanmerking komen en daarmee doorgaans ook later door de beheerders worden gerealiseerd. De Minister is eindverantwoordelijk en zal in het geval van (blijvend) verschil van inzicht beslissen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer het afwegingskader ten behoeve van de programmering gereed is en welke andere criteria naast het veiligheidsrendement bepalend zullen zijn.

Het Rijk en de beheerders zullen gezamenlijk een afwegingskader opstellen op basis waarvan een voorstel voor de eerste programmering van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen wordt opgesteld. Het veiligheidsrendement vormt het vertrekpunt voor het prioriteren van hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Er kunnen echter redenen zijn om de volgorde van prioritering aan te passen. Bijvoorbeeld de beschikbaarheid van financiële of personele middelen bij de beheerder of onzekerheid over de invloed van nieuwe kennis of beslissingen uit het deltaprogramma op de te treffen maatregel.

Taakverdeling

De leden van de fracties van de PvdA en de SP verzoeken de taakverdeling tussen de provincies en het Rijk met betrekking tot het toezicht op de waterschappen inzichtelijk te maken. De leden van de PvdA-fractie vragen daarbij te betrekken wat er in het regeerakkoord VVD-PvdA is afgesproken over de verantwoordelijkheid voor de primaire waterkeringen en de rolverdeling tussen Rijk en provincie.

Op dit moment is er sprake van een getrappt toezicht, waarbij de provincie toezicht houdt op de waterschappen en het Rijk op de provincie. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat slechts één bestuurslaag verantwoordelijk zal zijn voor het vaststellen van de doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, normen en beleid. Deze kadersteller houdt tevens toezicht op de naleving daarvan. Het regeerakkoord Rutte II sluit hierbij aan door het toezicht op de primaire waterkeringen neer te leggen bij het Rijk, dat al verantwoordelijk is voor de normering. Met het wetsvoorstel wordt beoogd deze afspraken in de wet vast te leggen. In de praktijk zal de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) namens het Rijk deze functie uitoefenen. De ILT zal toezicht houden op de periodieke toetsing van de primaire waterkeringen aan de wettelijke veiligheidsnorm en een landelijke toetsrapportage opstellen. Daarnaast zal de ILT toezicht houden op de wijze waarop de waterkeringbeheerder de actieve zorgplicht uitvoert.

De provincie blijft het toezicht houden op de andere wettelijke taken van het waterschap, zoals bijvoorbeeld de zorg voor de regionale keringen, het overige watersysteembeheer en het functioneren van het waterschap in het algemeen.

In onderstaande tabel zijn de verschillende taken van de provincies en het Rijk ten aanzien van het toezicht op de waterschappen in beeld gebracht:

	Kadersteller primaire water- keringen	Toezicht- houder primaire water- keringen	Toezicht- houder overige water- keringen	Algemeen toezicht water- schappen
Rijk: Minister als medewetgever	X			
Rijk: Minister als toezichthouder (ILT)		X		
Provincies			X	X

Inspectie Leefomgeving en Transport

De leden van de fracties van de PVV, de SP, het CDA, D66 en de ChristenUnie informeren naar de financiële en personele consequenties van het beleggen van het toezicht op de primaire waterkeringen bij de ILT en vragen of de ILT beschikt over voldoende mensen en kennis.

De ILT houdt thans indirect toezicht op de toetsing van de primaire keringen. De ILT heeft deze taak ook bij de voorgaande toetsronden uitgevoerd. Bij de verlengde derde toetsronde, die loopt van 2012–2013, oefent de ILT vooruitlopend op de wijziging van de Waterwet reeds het directe toezicht op de toetsing van de primaire waterkeringen uit. Voor het uitvoeren van dit directe toezicht wordt nu nog externe expertise ingehuurd. Bij het structureel overhevelen van het directe toezicht op de toetsing van de primaire waterkeringen van de provincies naar het Rijk zal ondanks de efficiëncywinst aanvullende expertise moeten worden aangetrokken.

Niet alleen het directe toezicht op de periodieke toetsing van de primaire waterkeringen, maar ook het toezicht op de uitvoering van de actieve zorgplicht van de beheerders is voor de ILT een nieuwe taak. Ter voorbereiding is op de korte termijn voor de toezichttaken in het nieuwe stelsel een uitbreiding met twee fte gepland. Voor de langere termijn zal worden bezien of en hoeveel uitbreiding nodig is, mede in relatie tot de start van de vierde toetsronde vanaf 2017.

De leden van de SP-fractie en de D66-fractie vragen naar de wijze van overdracht van kennis en ervaring door de provincies aan het ILT.

Wat betreft het directe toezicht op de toetsing is bij de voorgaande toetsrondes reeds veel interactie geweest tussen de ILT en de provincies. Bij de verlengde derde toetsronde wordt de werkwijze door de ILT verder beproefd en verbeterd, waardoor gaandeweg kennis wordt opgebouwd. Voor het toezicht op de actieve zorgplicht zal, als nieuwe taak van de ILT, een nieuwe strategie worden uitgewerkt en ontwikkeld.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast om inzicht te geven in het beoogde toezichtregime.

Het toezichtregime door de ILT zal bestaan uit twee delen: het toezicht op de landelijke toetsing op veiligheid die eenmaal per twaalf jaar wordt uitgevoerd en het toezicht op de actieve zorgplicht. De actieve zorgplicht houdt in dat de beheerder voortdurend in de gaten houdt of de fysieke toestand van de waterkering niet verandert en daarmee de kwaliteit van de kering, waardoor deze niet meer aan de veiligheidseisen voldoet. De ILT ziet er op toe dat de beheerder hier op de juiste wijze invulling aan geeft.

Bij het toezicht op de actieve zorgplicht zal de ILT systeemtoezicht als uitgangspunt nemen. Daarbij zal worden gezocht naar een optimale mix van audits, administratieve controles en objectinspecties. Het systeemtoezicht is meer dan alleen een eenvoudige papieren controle. Aan de basis van het systeemtoezicht staat dat de waterkeringbeheerder een door de ILT goedgekeurd veiligheid-managementsysteem heeft voor het borgen van de actieve zorgplicht. Op de aanwezigheid en werking van het veiligheid-managementsysteem wordt met (operational)auditing toegezien. De ILT zal steekproefsgewijs controleren of waterkeringbeheerders essentiële aspecten behorende tot de actieve zorgplicht daadwerkelijk uitvoeren volgens procedure en normen zoals vastgelegd in het veiligheid-managementsysteem. Daar horen ook controles «in het veld» bij.

Een andere invalshoek van waaruit de ILT zal werken, is een risico-gebaseerd-toezicht. Dit wil zeggen dat de ILT vooral toezicht zal uitoefenen waar zij verwacht dat de naleving het laagst is. Op termijn wil de ILT convenanten met de beheerders sluiten.

Toetsfrequentie en toetsinstrumentarium

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen verder of de verlaging van de frequentie van invloed is op kwaliteit van de primaire waterkeringen en daarmee op de veiligheid.

De toetsing heeft tot doel te beoordelen of een waterkering voldoet aan de veiligheidsnorm. Dit betekent dat als een kering aan de norm voldoet, een volgende toetsing in principe alleen noodzakelijk is bij nieuwe wetenschappelijke inzichten in de belasting op of sterkte van een kering. Nieuwe wetenschappelijke inzichten worden ter voorbereiding op een toetsronde verwerkt in het wettelijk toetsinstrumentarium dat door de Minister wordt vastgesteld. De ervaring leert dat het uitvoeren van onderzoek en het vervolgens verwerken van de verschillende resultaten daarvan in het toetsinstrumentarium ruim tien jaar in beslag neemt. Dit betekent dat eenmaal per zes jaar toetsen niet noodzakelijk is voor het borgen van de veiligheid.

Indien tijdens een toetsperiode nieuwe kennis wordt opgedaan waardoor het inzicht in de veiligheid van de keringen significant verandert, kan het wettelijk toetsinstrumentarium tussentijds worden gewijzigd. Significante nieuwe kennis wil in dit geval zeggen dat een nieuw faalmechanisme wordt onderkend of dat de in de toetsregels gehanteerde veiligheidsmarges op basis van nieuwe inzichten niet meer toereikend zijn. De verwachting is dat een dergelijke tussentijdse wijziging slechts bij hoge uitzondering zal plaatsvinden.

De kwaliteit van de primaire keringen en daarmee de waterveiligheid blijft ook gewaarborgd doordat de beheerder voortdurend in de gaten houdt of de fysieke toestand van de waterkering niet verandert en daarmee de kwaliteit van de kering, waardoor deze niet meer aan de veiligheidseisen voldoet. Hij is hiertoe verplicht op grond van de Waterwet. De beheerder dient te zorgen voor het tijdig uitvoeren van het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud en permanent inzicht te hebben in de mate waarin de fysieke toestand van de kering nog in overeenstemming is met de uitgangspunten. In het geval de fysieke toestand van de kering niet meer voldoet moet hij onderhoudsmaatregelen treffen. Om dit te borgen ziet het Rijk toe met de toezichtstaak op de actieve zorgplicht.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie willen graag weten op welke wijze het verlagen van de toetsfrequentie de doelmatigheid vergroot.

Het uitvoeren van de toetsing is door de technische complexiteit een intensief traject dat een aanzienlijk beslag legt op personele en financiële middelen van beheerders. Daar komt bij dat de praktijk uitwijst dat het doorlopen van alle stappen die horen bij een toetsronde, van het opstellen van het toetsinstrumentarium tot het opstellen van de Landelijke Rapportage Toetsing meer tijd kost dan de vijf jaar die er voor werden gerekend in de Wet op de Waterkering en de zes jaar die er voor staan in de Waterwet. Het gevolg is dat de tijd die feitelijk beschikbaar is voor de beheerder ten behoeve van de toetsing in werkelijkheid korter is dan die vijf of zes jaar, waardoor de complexe werkzaamheden in een te korte tijdsperiode moeten worden uitgevoerd.

Nieuwe toetsing is in beginsel alleen nodig indien het toetsinstrumentarium is gewijzigd. In de praktijk blijkt dat het uitvoeren van onderzoek en het verwerken van de resultaten in het toetsinstrumentarium meer dan tien jaar in beslag neemt. Een langere toetsperiode sluit daarbij aan. Door de toetsfrequentie te verlagen kan de benodigde inzet van personele en financiële middelen worden verminderd en de doelmatigheid worden vergroot. In het Bestuursakkoord Water is door de betrokken partijen

daarom overeenkomstig het advies van de Taskforce-Ten Heuvelhof afgesproken om de toetsfrequentie te verlagen van eens in de zes jaar naar eenmaal per twaalf jaar.

De leden van de D66-fractie vragen of de verlaging van de toetsfrequentie financiële gevolgen heeft voor de beheerder en voor de hoogte van de waterschapslasten, omdat noodzakelijke maatregelen die voortvloeien uit de permanente zorgplicht van de beheerder niet in aanmerking komen voor HWBP-subsidie.

De verlaging van de toetsfrequentie heeft naar verwachting geen of beperkte financiële gevolgen voor de beheerder en voor de hoogte van de waterschapslasten. De jaarlijkse kosten voor het reguliere beheer en onderhoud zullen door de verlaging van de toetsfrequentie namelijk niet stijgen. Wel is het in bepaalde gevallen mogelijk de kosten van (groot) onderhoud te vermijden door maatregelen te combineren met de versterking van een kering. Het kan dan voor de beheerder doelmatig zijn om een versterkingsmaatregel eerder uit te voeren dan in de programmering van de maatregelen van het HWBP is voorzien. Het voornemen bestaat om een dergelijke versnelling in beginsel mogelijk te maken op basis van decentrale voorfinanciering. De rentekosten komen daarbij voor rekening van de beheerder.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen of de mogelijkheid bestaat dat noodzakelijk beheer en onderhoud wordt uitgesteld tot na een volgende toetsing omdat maatregelen die voortvloeien uit een toetsing in aanmerking komen voor HWBP-subsidie en, zo ja, hoe dit is te voorkomen. De leden van de D66-fractie vragen tevens hoe hierop toezicht wordt gehouden.

Het risico dat een beheerder beheer en onderhoud uitstelt, omdat versterkingsmaatregelen die voortvloeien uit een toetsing voor subsidie in aanmerking komen, is ook binnen de bestaande werkwijze rond het HWBP aanwezig. De keringbeheerder heeft op basis van de Waterwet een zorgplicht en is verantwoordelijk voor het tijdig treffen van beheer en onderhoudsmaatregelen. Dit geldt ook indien de verwachting is dat de volgende toetsing zal uitwijzen dat het ontwerp van de kering niet meer zal voldoen aan de wettelijke norm door wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden of het Voorschrift Toetsen op Veiligheid of indien de kering reeds is aangemeld voor het HWBP, maar gelet op de beschikbare middelen en prioritering nog niet in aanmerking komt voor subsidie. Het risico op uitstel van beheer en onderhoudsmaatregelen wordt verkleind doordat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om keringen die volgens de toetsing niet aan de norm voldoen jaarlijks aan te melden voor het HWBP. De beheerder hoeft dus niet tot het einde van de toetsronde te wachten. Indien een kering is aangemeld en als maatregel op het programma staat, kan een beheerder in sommige gevallen de kosten van (groot) onderhoud vermijden door maatregelen te combineren met de versterking van een kering. Daarnaast bestaat, zoals vermeld, het voornemen om het voor de beheerder mogelijk te maken om maatregelen op basis van decentrale voorfinanciering eerder uit te voeren dan in de programmering van het HWBP is voorzien.

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vragen wanneer de vierde en vijfde toetsronde in de nieuwe systematiek gaan plaatsvinden. De leden van de D66-fractie vragen tevens of de vierde toetsronde inderdaad in 2017/2018 plaatsvindt, kort na de nieuwe vaststelling van de Hydraulische Randvoorwaarden en zes jaar na de derde toetsronde?

De eerstvolgende, vierde, toetsronde wordt uitgesteld en zal inderdaad in 2017 aanvangen na de hernieuwde vaststelling van het toetsinstrumentarium. De periode tussen het einde van de derde toetsronde en het starten van de vierde toetsronde wordt deels gebruikt voor een zogenaamde verlengde derde toetsronde. De vierde Landelijke Rapportage Toetsing zal in 2023 aan de Kamer worden verzonden, dat wil zeggen twaalf jaar na het uitbrengen van de derde rapportage in november 2011. Het vaststellen van het toetsinstrumentarium in 2017 en het uitbrengen van het verslag in 2023, betekent dat de beheerder nog eenmaal een periode van zes jaar heeft om de keringen te beoordelen en te rapporteren aan de minister. De vijfde toetsronde start in 2023 en is de eerste toetsronde die twaalf jaar duurt.

De leden van SP-fractie vragen hoe de minister doelmatig en efficiënt invulling gaat geven aan zijn bevoegdheid om tussentijds om informatie te verzoeken, gezien het feit dat de kosten daarvan voor rekening komen van de waterschappen.

De minister van Infrastructuur en Milieu zal zijn bevoegdheid alleen gebruiken indien en voor zover dit nodig is om zijn taak als toezichthouder adequaat te kunnen uitvoeren. Verzoeken om informatie zullen naar verwachting hoofdzakelijk betrekking hebben op de werkwijze van de beheerders, dat wil zeggen op de wijze waarop zij invulling geven aan hun zorgplicht. Daarnaast zal de minister, indien nodig, beheerders kunnen vragen informatie te verstrekken voor bijvoorbeeld de beantwoording van vragen van de Eerste en Tweede Kamer. Het kan daarbij gaan om feitelijke informatie over de fysieke toestand van primaire waterkeringen en de mate waarin die overeenkomen met de minimale ontwerpuitgangspunten om aan de wettelijke veiligheidsnorm te voldoen, maar ook om informatie over hoe invulling wordt gegeven aan de taak van de beheerder om tijdig het noodzakelijke beheer en onderhoud uit te voeren. De minister zou zijn bevoegdheid eveneens kunnen gebruiken om te informeren naar de wijze waarop de beheerder de fysieke toestand van de keringen monitort.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de waterschappen, tegen de achtergrond van het feit dat de kosten voor het voldoen aan de tussentijdse informatieverzoeken van de minister voor hun rekening zijn, invloed hebben op het uiteindelijke besluit om het toetsinstrumentarium aan te passen?

Het feit dat de kosten van informatieverzoeken van de minister voor rekening van de beheerder komt is niet van invloed op het uiteindelijke besluit om het toetsinstrumentarium aan te passen. Hiervoor is bepalend of het inzicht in de veiligheid van de keringen significant is veranderd door nieuwe kennis. Om te bepalen of dit aan de orde is, wordt een effectanalyse uitgevoerd. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt als eindverantwoordelijke voor het waterveiligheidsbeleid het toetsinstrumentarium en de Hydraulische Randvoorwaarden vast.

Delegatiebepalingen

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de lijst van maatregelen van het HWBP-2 waarop de bestaande subsidieregels van toepassing blijven en de verplichting van de waterschappen om de minister als toezichthouder van de primaire waterkeringen de benodigde informatie te verschaffen, worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en dat de regels betreffende de kostenraming en de subsidiabele kosten worden uitgewerkt in een ministeriële regeling. De genoemde leden zien liever dat deze onder-

werpen in de wet worden geregeld en vragen waarom is gekozen voor uitwerking in lagere regelgeving.

De maatregelen waarop de bestaande subsidieregels van toepassing blijven, zijn dezelfde HWBP2-maatregelen van de waterschappen als waarover uw Kamer periodiek wordt geïnformeerd door middel van de Voortgangsrapportages van het HWBP-2. Voorgesteld wordt een lijst van deze maatregelen, waarvoor een recht blijft gelden op vergoeding van 100% van de uitvoeringskosten op te nemen in een reeds bestaande algemene maatregel van bestuur, het Waterbesluit.

Aangezien de lijst naarmate de tijd vordert en er meer projecten gerealiseerd zijn, steeds minder actueel is, is het beter om deze niet in de Waterwet op te nemen. Regeling in het Waterbesluit heeft als voordeel dat de lijst tot kort voor publicatie en inwerkingtreding kan worden geactualiseerd. Om de lijst uiteindelijk te kunnen schrappen, is dan tevens geen wetwijziging vereist. Overigens is het recht op HWBP-subsidie voor concrete projecten nu evenmin op wetsniveau geregeld. Artikel 7.23 van de Waterwet bepaalt immers alleen in algemene zin voor welke maatregelen een aanspraak geldt op subsidie.

De minister van Infrastructuur en Milieu moet in zijn rol van toezichthouder zo nodig informatie aan een waterschap kunnen vragen over de primaire waterkeringen die het beheert. Het regelen van deze bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur, in het Waterbesluit, sluit aan bij de systematiek van de Waterwet. In artikel 3.10, tweede lid, van de Waterwet is bepaald dat indien bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken, bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent door provincies, waterschappen en gemeenten te verstrekken informatie met betrekking tot het waterbeheer. Krachtens deze bepaling is in artikel 3.4, zesde lid, van het Waterbesluit geregeld dat gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders de minister van Infrastructuur en Milieu als toezichthouder op het waterbeheer op diens verzoek de bij dat verzoek omschreven gegevens dienen te verschaffen. Het voornemen is om in artikel 3.4, zesde lid, van het Waterbesluit te bepalen dat voor het dagelijks bestuur van het waterschap eenzelfde verplichting geldt.

Het is algemeen gebruikelijk de uitwerking van details van wettelijke bepalingen en technische voorschriften op basis van (sub)delegatie in een ministeriële regeling op te nemen. Ook in de subsidieregeling voor HWBP2-subsidies is deze werkwijze gevolgd. In de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren is bijvoorbeeld bepaald dat kosten die de subsidieaanvrager op andere wijze vergoed kan krijgen en kosten die voortkomen uit achterstallig onderhoud, niet voor subsidiëring in aanmerking komen en dat voor kostenramingen een door de minister voorgeschreven ramingsystematiek moet worden gevolgd. Ik ben voornemens in de subsidieregeling voor het nHWBP, krachtens het door dit wetsvoorstel te wijzigen artikel 7.23 van de Waterwet, soortgelijke bepalingen op te nemen.

Consultatie

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen wat in de consultatiefase de inbreng was van de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten.

De Vereniging Nederlandse Riviergemeenten heeft tijdens de consultatieperiode laten weten geen gebruik te willen maken van de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren op het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen tevens welke afspraken uit het Bestuursakkoord Water volgens de Unie van Waterschappen niet op een deugdelijke manier zijn geregeld in het wetsvoorstel.

De consultatie heeft plaatsgevonden aan de hand van het toenmalige conceptwetsvoorstel. De Unie van Waterschappen heeft naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel aangegeven een aantal afspraken graag beter in het wetsvoorstel verankerd te willen zien. Het gaat dan om zeggenschap bij de voorbereiding van de subsidieregeling en borging van de afspraak dat bij invoering van een nieuwe normering afzonderlijke afspraken zullen worden gemaakt over de bekostiging. Verder heeft de Unie van Waterschappen gevraagd de memorie van toelichting op een aantal punten aan te vullen en te verduidelijken. Aan deze verzoeken van de Unie van Waterschappen is gehoor gegeven.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus