

Vergaderjaar 1995–1996

**24 882**

## Aanleg Maaskaden

**Nr. 2**

### RAPPORT

		<b>Inhoud</b>		
<b>Samenvatting</b>		<b>2</b>	<b>3.7</b>	<b>Conclusies</b> 26
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>Meerkosten</b> 27
1.1	Wateroverlast in 1993 en 1995	4	4.1	Inleiding 27
1.2	Deltaplan grote rivieren	5	4.2	Inzicht in kostenoverschrijding 27
1.3	Deltawet grote rivieren	5	4.3	Belangrijkste gepresenteerde meerkosten 29
1.4	Rekenkameronderzoek	6	4.3.1	Inleiding 29
			4.3.2	Grondaankoop voor kaden en speciewinning 29
<b>2</b>	<b>Onderbouwing rijksbijdragen</b>	<b>7</b>	<b>4.3.3</b>	Extra transportkosten specie 30
2.1	De rijksbijdrage van f 100 miljoen	7	4.3.4	Bereikbaarheid bij calamiteiten 30
2.2	De rijksbijdrage van f 155 miljoen	9	4.3.5	Roermond 31
2.2.1	De kadeplannen	9	4.3.6	Neer en Mook 31
2.2.2	Historische analyse	10	4.3.7	Demontabele voorzieningen 32
2.2.3	Verdere analyse en kostenramingen	11	4.3.8	Waterfronten 32
2.2.4	Ambtelijk overleg	13	4.3.9	Vorbemetseling 33
2.2.5	Stapsgewijs naar f 155 miljoen	13	4.3.10	Afrastering 33
2.3	Conclusies	15	4.3.11	Grootschalige infrastructuuraanpassingen 33
			4.3.12	Schadevergoedingen 34
			4.3.13	De Kamp 34
<b>3</b>	<b>Kostenbeheersende maatregelen</b>	<b>16</b>	<b>4.3.14</b>	Diversen 35
3.1	Inleiding	16	4.4	Minderkosten 35
3.2	Deltaplan en Deltawet grote rivieren	17	4.5	Conclusies 35
3.3	Ontwikkeling kadeplannen	18		
3.3.1	Uitleen technici	18		
3.3.2	Richtlijnen en contactpersonen	19	<b>5</b>	<b>Slotbeschouwing</b> 36
3.3.3	Conclusie	19		
3.4	Vaststelling kadeplannen	20	<b>6</b>	<b>Reacties</b> 38
3.4.1	Prioritering in vaststellingsbesluiten	20	6.1	Reactie minister 38
3.4.2	Subsidieverordening	21	6.2	Reactie provincie 39
3.5	Uitvoering kadeplannen	21	6.3	Reacties waterschappen 41
3.5.1	Overeenkomst	21	6.4	Slotwoord 42
3.5.2	Budgetbewakingssysteem provincie	22	Bijlage 1:	Afkorting 43
3.6	Maatregelen na uitspraak Raad van State	23	Bijlage 2:	Verklarende woordenlijst 44
3.6.1	Uitspraak Raad van State	23	Bijlage 3:	Overeenkomst betreffende: bijdrage in de kosten van kade-aanleg (d.d. 10 augustus 1995) 45
3.6.2	Subsidiebeschikkingen	24		
3.6.3	Verzoek om extra steun van het rijk	25		

## Samenvatting

Na de wateroverlast in 1993 is door de commissie Watersnood Maas (Commissie Boertien II) geadviseerd om de Maas in een periode van 15 tot 20 jaar te verbreden en uit te diepen. Op plaatsen waar deze waterstandsverlagende werking onvoldoende was voor de bescherming van de bevolking zouden 62 kilometer kaden moeten worden aangelegd. Na de wateroverlast in 1995 stelde de minister van Verkeer en Waterstaat zich garant voor een versnelde uitvoering van de kaden voorafgaand aan de verbreding en verdieping van de Maas.

De kade-aanleg vormt een onderdeel van het in februari 1995 vastgestelde Deltaplan grote rivieren. Langs de onbedijkte Maas in Limburg moest de aanleg van kaden zoveel mogelijk in 1995 plaats vinden, met een uitloop in 1996. Om een snelle aanleg mogelijk te maken werd wettelijke ruimte gecreëerd door het op 21 april 1995 van kracht worden van de Deltawet grote rivieren.

De Algemene Rekenkamer deed in 1996 op verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat onderzoek naar de aanleg van de Maaskaden in Limburg en de kostenoverschrijding. Aangezien de Rekenkamer geen controlebevoegdheden heeft bij provincie en waterschappen, heeft de Rekenkamer de minister verzocht voor de toegang tot gegevens bij de provincie Limburg en de twee betreffende waterschappen zorg te dragen.

Het onderzoek was in enkele opzichten beperkt. De Rekenkamer doet geen uitspraak over de taakstellendheid van de Deltawet grote rivieren. De Rekenkamer doet tevens geen uitspraak over de vraag of de gekozen technische oplossingen goedkoper hadden kunnen worden uitgevoerd en of andere technische keuzen besparingen hadden kunnen opleveren. Tot slot ontbrak de tijd om eigen bestekscontroles en nacalculaties uit te voeren teneinde een compleet beeld te krijgen van de door de partijen gepresenteerde meerkosten.

De Rekenkamer onderzocht de onderbouwing van de rijksbijdragen aan de kade-aanleg. Uitgangspunt van de ramingen was het advies van de commissie Boertien II. Dit advies leidde in eerste instantie tot een toezegging van het rijk van f 68 miljoen. Uit een nadere inventarisatie van de knelpunten na de overstroming in 1995 en rekening houdend met de gevolgen van de omkering van werkzaamheden (eerst kaden, daarna verdieping), bleek dat er meer kaden nodig waren en dat er bovendien bestaande kaden verbeterd moesten worden. Het aantal extra kilometers kaden en de kosten van aanleg en verbetering werd zeer globaal geschat. In het Deltaplan is uiteindelijk een maximale rijksbijdrage van f 100 miljoen opgenomen. Toen de concrete kadeplannen van de waterschappen beschikbaar kwamen, bleken de kostenramingen hoger uit te vallen dan eerst werd gedacht.

Ofschoon de daarna bijgestelde raming – die uiteindelijk tot een maximale rijksbijdrage van f 155 miljoen leidde – beter onderbouwd was, kende deze nog grote onzekerheden en bevatte ook onduidelijkheden. Over de te hanteren (technische) uitgangspunten voor het opstellen van kadeplannen, die bepalend waren voor de totale kosten, is nooit overeenstemming bereikt tussen Rijkswaterstaat, de provincie en de waterschappen. Reden hiervoor was onder meer de verschillende interpretatie die de partijen aan de Deltawet gaven. Op 16 juni 1995 heeft de minister een bijdrage van maximaal f 155 miljoen – vastgelegd in een overeenkomst van augustus 1995 tussen rijk en provincie – toegezegd, onder voorwaarde dat de (financiële en inhoudelijke) verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het project bij de regio kwamen te liggen.

De Rekenkamer onderzocht voorts welke afspraken zijn gemaakt en welke instrumenten Rijkswaterstaat, de provincie en de waterschappen hebben ingezet om de uitvoering van de projecten en de kosten te beheersen. Volgens het Deltaplan zou het rijk de regie van de uitvoering van de uit te voeren werken op zich nemen. Tijdens de fase waarin plannen en bestekken werden uitgewerkt ontbrak het echter aan één instantie die zowel inhoudelijk als financieel de verantwoordelijkheid droeg en sturing kon geven. Dit was mede de oorzaak dat er geen overeenstemming is bereikt over de technische uitgangspunten. Bovendien heeft de kostenbeheersing bij de opstelling van de kadeplannen onvoldoende aandacht gekregen. De Rekenkamer onderkent hierbij dat het korte tijdsbestek de mogelijkheden om besparingen door te voeren beperkte.

De Rekenkamer vindt dat in de overeenkomst inzake de f 155 miljoen geen heldere afspraken zijn gemaakt over de hiervoor te leveren prestatie.

De provincie en Rijkswaterstaat meenden dat prioritering het middel was om de kosten te beheersen. De Raad van State verklaarde dergelijke bepalingen in de vaststellingsbesluiten echter nietig.

De besparingsadviezen van de technische adviesdiensten en het budgetbewakingssysteem werden door de provincie en de waterschappen onvoldoende effectief benut. Na augustus 1995 hadden de provincie en Rijkswaterstaat zeer beperkt zicht op de totale kostenontwikkeling. Dit alles heeft er onder meer toe geleid dat de waterschappen gedurende het gehele project in belangrijke mate hun eigen gang zijn gegaan. Daarnaast achtten de waterschappen zich niet gehouden aan het budgettaire plafond van aanvankelijk f 100 miljoen en later f 155 miljoen. Zij waren van mening dat de Deltawet grote rivieren taakstellend was en dat de uitvoering ervan niet afhankelijk kan worden gesteld van de beschikbaarheid van financiële middelen.

Ten slotte onderzocht de Rekenkamer welke oorzaken volgens de verschillende partijen hebben geleid tot extra kosten en hoe de provincie en de waterschappen hun inzicht in de overschrijdingen ten aanzien van de f 155 miljoen hebben onderbouwd. Door met name het ontbreken van een functionerend kostenbewakingssysteem heeft het de provincie en de waterschappen veel tijd en moeite gekost om een overzicht van meerkosten op te stellen. Uit toetsing van de gepresenteerde meerkosten ten bedrage van f 44 miljoen op hoofdlijnen bleek dat sommige overschrijdingen in werkelijkheid groter zijn dan aangegeven, het overzicht niet volledig was, enkele posten ten onrechte in het overzicht zijn opgenomen en van een aantal posten niet kan worden vastgesteld of ze terecht worden gepresenteerd.

Overigens geven berekeningen van de waterschappen in augustus 1996 aan dat het budget van f 155 miljoen met een lager bedrag zou worden overschreden, namelijk met circa f 36 à 37 miljoen.

Het geheel overziend stelt de Rekenkamer vast dat, zoals het project nu is uitgevoerd, alle betrokken partijen steken hebben laten vallen. Zo heeft de minister nagelaten te zorgen voor een duidelijk kader van afspraken waar de uitvoerders (provincie en waterschappen) houvast aan hadden. Zij heeft daarmee de regiefunctie van het rijk met name in de eerste fase van het Maaskadenproject onvoldoende inhoud gegeven.

De provincie heeft in de periode vóór de vaststellingsbesluiten nagelaten de mogelijkheden die zij tot kostenbeheersing had, daadkrachtig en effectief te benutten.

De waterschappen zijn in belangrijke mate hun eigen gang gegaan en hebben er weinig blijk van gegeven in goed onderling overleg binnen de beschikbare budgetten te willen blijven. De Rekenkamer acht het aannemelijk dat het gezien de haast waarmee een en ander gerealiseerd moest worden voor een sobere en doelmatige uitvoering van de kaden

beter was geweest als de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden in één hand hadden gelegen.

De Rekenkamer neemt zonder meer aan dat bij de nog komende verdieping en verbreding van de rivierbedding verantwoordelijkheidsverdeling en projectmanagement extra aandacht zullen krijgen.

De Rekenkamer dringt, mede uit hoofde van haar wettelijke taak de rijksrekening goed te keuren, aan op het zo spoedig mogelijk totstandkomen van een controleprotocol waarin geregeld wordt hoe straks bij de afrekening van het project de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage vastgesteld gaat worden. Het controleprotocol zal richting dienen te geven aan onder meer de bij de eindafrekening te verrichten controles (bestekscontrole en nacalculatie). De Rekenkamer zal, mede gelet op de onduidelijkheden over de te leveren prestatie en op de problematiek van de onvervangbare controles, in haar rechtmatigheidsonderzoek aandacht besteden aan de eindafrekening van de rijksbijdrage.

De minister van Verkeer en Waterstaat schreef in haar reactie op het Rekenkamerrapport dat zij zich in hoofdlijnen kon vinden in de analyse en de eindconclusie deelde dat bij dergelijke projecten de eindverantwoordelijkheid beter moet worden geregeld. Het College van Gedeputeerde Staten van Limburg wees in zijn reactie op de omstandigheden die de mogelijkheden tot kostenbeheersing beperkten. De voorzitters van de waterschappen schreven dat de gestelde doelen binnen de zeer krappe termijnen vrijwel gerealiseerd waren. Zij waren het niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat zij in belangrijke mate hun eigen gang waren gegaan, en vonden dat gegeven de specifieke omstandigheden voldoende soberheid was betracht.

De Rekenkamer ziet in de reacties geen aanleiding haar bevindingen en conclusies aan te passen.

## **1 INLEIDING**

### **1.1 Wateroverlast in 1993 en 1995**

Eind 1993 kreeg een deel van Nederland te maken met extreme hoogwaterstanden van Rijn en Maas. De geraamde schade voor Limburg bedroeg f 250 miljoen. De commissie Watersnood Maas («commissie Boertien II») adviseerde de minister van Verkeer en Waterstaat in 1994 over maatregelen om in de toekomst dergelijke wateroverlast in Limburg te beperken. De commissie stelde voor de Maas te verbreden en uit te diepen. Op plaatsen waar deze waterstandsverlagende werking onvoldoende was voor de bescherming van de bevolking, zouden de verantwoordelijke waterschappen «Roer en Overmaas» (WRO) en «Peel en Maasvallei» (WPM) 62 kilometer kaden en bijbehorende kwelwatervoorzieningen moeten aanleggen. Het gehele project zou 15 tot 20 jaar duren en ongeveer f 1,3 miljard gaan kosten. De commissie adviseerde een beschermingsniveau van 1/250 (dit betekent dat de maatregelen bescherming bieden tegen een waterstand die met een kans van 1/250 per jaar voorkomt) en becijferde de kosten voor de aanleg van kaden en kwelwatervoorzieningen op f 68 miljoen.

Begin 1995 trad weer wateroverlast op in Limburg (geraamde schade f 190 miljoen). De minister stelde zich toen garant voor een versnelde uitvoering van de door de commissie Boertien geadviseerde kaden en reserveerde daarvoor f 68 miljoen. Daarbij werd de volgorde van de werkzaamheden van het advies Boertien omgedraaid: eerst zouden de kaden worden aangelegd en daarna zou de Maas verbreed en verdiept worden. Uitgegaan werd van de kaden uit het advies van de commissie

Boertien II (strategie 2B), waarbij daar waar nodig de kaden hoger en over een grotere lengte werden aangelegd teneinde op de korte termijn tenminste een beschermingsniveau van 1/50 te bereiken. Vergeleken met een dijk is een kade een relatief lichte constructie van een relatief beperkte hoogte en breedte.

## 1.2 Deltaplan grote rivieren

In februari 1995 stelden het rijk, de provincies, waterschappen en gemeenten het Deltaplan grote rivieren op met afspraken over de uitvoering van maatregelen voor de veiligheid in het rivierengebied. In een bestuurlijk overleg van 9 februari werd dit plan door het rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderschreven.

Volgens het Deltaplan grote rivieren bleven de adviezen van de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen<sup>1</sup> («commissie Boertien I») en de commissie Boertien II gelden als beleidskader. Langs de onbedijkte Maas in Limburg moest de aanleg van de kaden zoveel mogelijk in 1995 plaatsvinden, met een uitloop in 1996. Het rijk zou hiervoor maximaal f 100 miljoen bijdragen. Dit bedrag was opgebouwd uit de eerder toegezegde f 68 miljoen en vermeerderd met f 32 miljoen als bijdrage in de door de provincie gewenste «extra kadevoorzieningen bij aanzienlijke bevolkingsconcentraties». Het Deltaplan grote rivieren vermeldt de bereidheid van het rijk om «in de totale kosten van de kades en bijbehorende kwelwatervoorzieningen bij te dragen voor zo ver deze totale kosten een bedrag van 100 Mf niet overschrijden.»

Het kabinet besloot op 9 februari 1995 het plan uit te voeren.

## 1.3 Deltawet grote rivieren

In het Deltaplan grote rivieren werd onder meer aangekondigd dat er een noodwet zou komen om een snelle aanleg mogelijk te maken van beschermende voorzieningen langs Rijn en Maas. Op 21 april 1995 werd de Deltawet grote rivieren van kracht. Deze wet had als hoofddoel het creëren van voldoende wettelijke ruimte voor het in 1995, met een uitloop in 1996, kunnen uitvoeren van zeer urgente projecten. In de wet is daarom bepaald dat voorschriften in andere wetten omschreven buiten toepassing blijven. De Deltawet grote rivieren stelt verder dat de aanleg van de werken pas kan beginnen als Gedeputeerde Staten (GS) hiertoe een vaststellingsbesluit hebben genomen. Tegen een dergelijk vaststellingsbesluit is slechts in één instantie beroep mogelijk, namelijk bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de memorie van toelichting bij de Deltawet grote rivieren staat ten aanzien van de financiering dat het rijk in de kosten van kade-aanleg langs de onbedijkte Maas maximaal f 100 miljoen zal bijdragen.

De Deltawet grote rivieren bevat een lijst waarop 57 zogenoemde knelpunten zijn opgenomen en die in totaal oorspronkelijk betrekking had op 143,4 kilometer nieuw aan te leggen of te versterken kaden. De ligging van deze kaden is op kaarten gemarkeerd. Volgens de wet zou hier binnen twee jaar een beschermingsniveau moeten worden bereikt van 1/50.

De wet biedt overigens de mogelijkheid om de bij de wet behorende kaarten bij algemene maatregel van bestuur aan te passen. Dit is op verzoek van de provincie Limburg tweemaal gebeurd. De eerste aanpassing betrof de toevoeging van tracés, waarvan de noodzaak naderhand in verband met een beschermingsniveau van 1/50 conform de

<sup>1</sup> De maatschappelijke weerstanden tegen de ingrijpende gevolgen die de rivierdijkversterkingen konden hebben voor landschap, natuur en cultuur leidden ertoe dat de regering in 1992 besloot tot instelling van deze commissie.

De commissie beval aan, bij de opstelling van dijkversterkingsplannen meer rekening te houden met bovengenoemde waarden van landschap, natuur en cultuur (LNC-waarden).

memorie van toelichting bij de Deltawet alsnog duidelijk werd. De tweede aanpassing was nodig in verband met uitspraken die de Raad van State inmiddels had gedaan in beroepszaken. Een derde wijzigingsbesluit is in voorbereiding en heeft betrekking op aanvullende, nog te realiseren, kaden voor de voorstad St. Jacob Roermond en Roermond Centrum.

Na onderhandelingen tussen het rijk en de provincie Limburg werd de rijksbijdrage in juni 1995 verhoogd tot f 155 miljoen. De waterschappen waren medio 1995 van mening dat f 155 miljoen hoogstwaarschijnlijk te weinig zou zijn. Medio maart 1996 lichtten GS van Limburg de minister in, dat er een financieringstekort dreigde van circa f 44 miljoen.

#### **1.4 Rekenkameronderzoek**

Op 26 juni 1996 verzocht de minister van Verkeer en Waterstaat de Rekenkamer een onderzoek in te stellen naar de aanleg van de Maaskaden in Limburg en de kostenoverschrijding. De Rekenkamer voerde dit onderzoek uit tussen juni en september 1996.

De Rekenkamer stemde ermee in onderzoek te doen naar de volgende vragen:

1. Op welke wijze zijn de hoogte van de rijksbijdrage aan de provincie en de aanpassingen van die bijdrage tot f 155 miljoen onderbouwd, en welke argumenten van rijksoverheid, provincie en waterschappen hebben in dit bestuurlijke proces een rol gespeeld?
2. Welke afspraken zijn gemaakt en welke instrumenten (waaronder toezicht) zijn ingezet door de rijksoverheid, provincie en beide waterschappen om de uitvoering van de projecten en de kosten te beheersen? Welk overleg en welke afstemming hebben tijdens de uitvoering van de projecten plaatsgevonden tussen de overheden en met welk resultaat?
3. Welke oorzaken (inclusief de reden van de oorzaak) hebben volgens verschillende partijen geleid tot extra kosten en ligt aan deze meerkosten een deugdelijke onderbouwing ten grondslag? Welke afstemming en welk overleg hebben tussen de partijen hierover plaatsgevonden?

De Rekenkamer verzocht de minister zorg te dragen voor de toegang tot de gegevens bij de provincie Limburg en twee Limburgse waterschappen, omdat de controlebevoegdheden van de Rekenkamer zich niet tot deze overheden uitstrekken. Zij werkten allen mee aan een snelle afronding van het onderzoek.

Het onderzoek is in enkele opzichten beperkt. De Rekenkamer doet geen uitspraak over een juridisch geschil tussen de betrokken instanties, namelijk de vraag of de Deltawet grote rivieren een taakstellend karakter heeft. Daarmee wordt bedoeld de vraag of deze wet aan de waterschappen de verplichting oplegt om de in de wet aangegeven kadetracés aan te leggen. Op verzoek van de minister boog de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving zich hierover en kwam op 30 augustus 1996 tot de conclusie dat deze wet niet taakstellend is, maar alleen procedure-regels geeft aan beheerders die op grond van andere wettelijke regelingen met de zorg voor de waterkeringen zijn belast.

Een andere beperking van het onderzoek is, dat de Rekenkamer zich er niet over uitspreekt of de gekozen technische oplossingen goedkoper hadden kunnen worden uitgevoerd en of andere technische keuzen besparingen hadden kunnen opleveren.

Tot slot liet de beperkte tijd het ook niet toe, dat de Rekenkamer eigen bestekscontroles en nacalculaties zou uitvoeren om een compleet beeld te krijgen van de oorzaken van de door de partijen gepresenteerde meerkosten.

De Rekenkamer zond haar bevindingen op 4 september 1996 naar de minister van Verkeer en Waterstaat, het bestuur van de provincie Limburg en de voorzitters van de beide waterschappen. Zij ontving op 6 september van elk van hen een reactie. Deze zijn in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen.

De indeling van de nota is als volgt: de onderzoeksvragen worden achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken 2, 3 en 4, waarbij aan het einde van elk hoofdstuk conclusies zijn opgenomen. Hoofdstuk 5 bevat de slotbeschouwing. Als bijlagen zijn bij de nota onder meer een afkortingenlijst en een verklarende woordenlijst gevoegd.

## **2 ONDERBOUWING RIJSBIJDAGEN**

### **2.1 De rijksbijdrage van f 100 miljoen**

Op basis van het rapport van de commissie Boertien II zegde het Rijk op 24 januari 1995 f 68 miljoen toe voor de aanleg van kaden in Limburg, opdat vooruitlopend op een definitieve financiering, door de waterschappen onmiddellijk met de kade-aanleg kon worden begonnen. De commissie stelde in haar advies in december 1994 dat doorberekening van alle investeringskosten van de aanleg van de kaden aan de direct belanghebbenden een te zware belasting zou vormen. Het aantal belanghebbenden, de door de kaden beschermde inwoners in Limburg, is relatief klein. Hierdoor konden de investeringskosten slechts voor een zeer beperkt deel via de waterkeringsomslag worden gefinancierd. Hoe met het overgrote deel van de investeringskosten moest worden omgegaan moest volgens de Commissie Boertien nog nader worden afgesproken, wat overigens niet is gebeurd.

De noodzaak om nadere afspraken te maken heeft volgens de provincie door het tweede hoogwater en de snelle besluitvorming over het Deltaplan geen aandacht gekregen.

Rijkswaterstaat gaf aan dat voor het Rijk, uitgaande van een gemaximeerde rijksbijdrage, geen nadere afspraken behoeften te worden gemaakt.

Tijdens de voorbereidingen voor het Deltaplan grote rivieren stelde de provincie Limburg dat, omdat de volgorde van de werkzaamheden nu zou worden omgedraaid (eerst de kaden en pas daarna de Maasverruiming), bovenop dat bedrag geld nodig was voor extra kadevoorzieningen in gebieden met bevolkingsconcentraties. Daar zou dan in de interimperiode een zekere basisbescherming kunnen worden geboden.

De beide waterschappen gaven korte tijd na het verschijnen van het Deltaplan grote rivieren aan dat het advies van de commissie Boertien niet volledig was geweest. Het omvatte alleen de nieuw aan te leggen kaden (circa 62 kilometer) en niet de versterking of verhoging van bestaande kaden (circa 38 kilometer extra). Het beheer van deze bestaande kaden was per 1 januari 1994 overgegaan van de gemeenten naar de waterschappen. Uit een rapport van een ingenieursbureau kwam naar voren dat sommige kaden in deplorabele toestand verkeerden en dat de kosten om deze te verbeteren op f 17,5 miljoen werden geschat. De rijksbijdrage voor de Maaskaden is deels aangewend om verbetering van

bestaande kaden te financieren. In hoeverre het hierbij om achterstallig onderhoud ging, is de Rekenkamer niet bekend.

De provincie en waterschappen wilden in korte tijd met de aanleg van kaden een beschermingsniveau van ten minste 1/50 realiseren. Na verbreding en uitdieping van de Maas zou dat niveau uiteindelijk 1/250 worden.

Volgens de waterschappen moesten over een lengte van 20 kilometer tijdelijke kaden komen totdat de Maas zou zijn verbreed en uitgediept. Om voldoende bescherming te bieden moesten de kaden soms zelfs hoger zijn dan de geplande 1/250 kaden en dienden gebieden die na de rivierbedverruiming niet meer zouden overstromen, tijdelijk wel beschermd te worden.

Om de kosten van het totale project inclusief deze aanvullende voorzieningen te schatten, vroeg de Hoofddirectie van de Waterstaat (HDW) aan de provincie en de waterschappen snel gegevens te leveren. Deze kwamen op grond van een binnen één dag uitgevoerde grove schatting, aan de hand van de bij één waterschap aanwezige kaarten, uit op ongeveer 120 kilometer en f 140 miljoen aan totale kosten. De kostenraming werd daarna naar beneden bijgesteld tot f 103 miljoen waarvoor door het kabinet in het kader van het Deltaplan grote rivieren een maximale rijksbijdrage van f 100 miljoen beschikbaar werd gesteld. Hierin waren de kosten van de kaden te Groeningen en Gennep (gelegen in de provincie Noord-Brabant) inbegrepen. De achtergronden van de neerwaartse bijstelling van de ramingen waren niet meer te achterhalen.

Eind februari 1995 bleek al dat de raming van het aantal kilometers kaden moest worden bijgesteld tot een totaal van 140.

Deze raming van de waterschappen van het aantal kilometers werd ook in de bijlage van de Deltawet grote rivieren opgenomen, evenals een schets van de tracés. De juistheid van de in de bijlage bij de wet opgenomen kaarten, door de waterschappen opgesteld, bleek door de provincie noch door Rijkswaterstaat te zijn getoetst. Volgens de waterschappen was sprake van «schijnnaauwkeurigheid»<sup>1</sup> en zouden zij bij de verdere voorbereiding en uitvoering mogelijk van de lijst moeten afwijken. De kaarten gaven de tracés weer die voorzien waren in het advies van de commissie Boertien II variant 2B met het beschermingsniveau 1/250 en de tracés bij een beschermingsniveau van 1/50 voor de interimperiode. De Rekenkamer constateerde dat de Deltawet onduidelijk is over het te realiseren beschermingsniveau. Deze onduidelijkheid leidde tot verschillende interpretaties: de waterschappen en provincie leidden uit de wet af dat tenminste een minimale bescherming van 1/50 moest worden geboden. Met dat uitgangspunt hebben zij de kadeplannen ontwikkeld. De minister deelde die opvatting niet.

Zij was van mening dat de Deltawet slechts de nodige procedurele ruimte schiep om de uitvoering van het Deltaplan grote rivieren binnen het geraamde tijdsbestek mogelijk te maken. De aan de Deltawet toegevoegde kaarten met de daarop vermelde tracés gaven naar de mening van de minister het gebied aan waarop de Deltawet van toepassing was en niet de verplichting tot aanleg van de weergegeven tracés.

Op het moment van afkondiging van de Deltawet was in Limburg echter de veronderstelling dat de weergegeven tracés uitgevoerd moesten worden en werd dit door de waterschappen ook zo gepresenteerd in voorlichtingsavonden aan de bevolking en weergegeven op kaarten. Dit verschil van interpretatie is een grote rol blijven spelen bij de kade-aanleg, zelfs toen de kade-aanleg vrijwel was voltooid.

---

<sup>1</sup> Bijeenkomst van 21 februari 1995 van de Beleidsgroep uitvoering Boertien II.



## 2.2 De rijksbijdrage van f 155 miljoen

Na het kabinetsbesluit over het Deltaplan grote rivieren werkten de beide waterschappen in maart en april de eerste globale plannen met kadetracés uit, waarbij in voorlichtingsbijeenkomsten ook de bevolking werd betrokken. Zij lieten zich daarbij ondersteunen door twee ingenieursbureaus omdat kade-aanleg voor Limburg nieuw was.

Bij de nadere technische uitwerking van de plannen verleenden deskundigen van Rijkswaterstaat assistentie. Er werd een expertgroep samengesteld uit medewerkers van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) als experts op het gebied van waterkeringen, de Bouwdienst voor kostprijsberekening en de directie Limburg voor de lokale kennis.

De technici wilden overeenstemming bereiken over technische uitgangspunten voor een sober en doelmatig ontwerp. Het rijk stelde zich op het standpunt dat het ontwerp en de aanleg van de kaden een verantwoordelijkheid was van waterschap en provincie. De provincie en de waterschappen stelden zich op het standpunt dat de te treffen voorzieningen moesten voldoen aan de in de Deltawet aangegeven beschermingsniveaus. Deze voorzieningen overtroffen het geraamde budget waarna er overleg volgde met het rijk. In deze discussie drong het rijk aan op een dermate aanpassing van het ontwerp dat de te treffen voorzieningen pasten binnen het beschikbare budget. Deze discussie heeft niet geleid tot een oplossing, hetgeen in hoofdzaak te wijten was aan een uiteenlopende benadering over de noodzaak van de voorzieningen.

### 2.2.1 De kadeplannen

Voor de uiteindelijke kosten van het project was de besluitvorming over de te hanteren technische uitgangspunten (ondermeer hoogte, breedte en uitvoering van de kaden) van wezenlijk belang.

De waterschappen bleken in een aantal gevallen bij het opstellen van de plannen uitgegaan te zijn van technische uitgangspunten waarover geen overeenstemming bestond met technici van de expertgroep. Deze technici vonden dat sommige uitgangspunten te ruim of teveel naar het inzicht van de waterschappen waren geformuleerd, zoals de keuze voor kostenverhogende zaken als grotere kruinbreedten, flauwere taludhelling, een waakhoogte van 50 centimeter en het aanleggen van inspectiepaden voor de bereikbaarheid bij calamiteiten<sup>1</sup>. Toch stelden de waterschappen in de kadeplannen dat de gehanteerde uitgangspunten «in nauw overleg» met de expertgroep waren geformuleerd. Volgens de regio zijn de volgens de expertgroep genoemde kostenverhogende zaken gebruikelijk bij dijkaanleg, en dienden die ook bij de Limburgse kaden te worden toegepast.

Toen de concretere kadeplannen van de waterschappen beschikbaar kwamen, bleken de kostenramingen aanzienlijk hoger uit te vallen dan eerst werd gedacht. Op 4 mei 1995 vond daarom een overleg plaats tussen het rijk, de provincie en de waterschappen over de te verwachten financiële problemen. Ook hierbij aanwezig was een externe project-coördinator die door HDW en provincie was aangesteld om vanaf dat moment het project te begeleiden en met name op het vlak van kostenramingen en budgetbewaking een centrale rol te vervullen. Hij was niet aangetrokken om bij het ontwerp van de kaden ook technische inbreng te leveren.

Provincie en waterschappen deelden bij deze gelegenheid mee dat zij de plannen niet voor f 100 miljoen konden realiseren. Voor dat bedrag was het volgens hen zelfs niet mogelijk om alleen de kaden volgens Boertien II aan te leggen, waarvan de kosten nu op f 130 miljoen werden geraamd. Boertien II had namelijk volgens hen geen rekening gehouden

---

<sup>1</sup> Deze technische termen worden uitgelegd in bijlage 2.

met te verbeteren bestaande kaden. Om in de interimperiode een beschermingsniveau van tenminste 1/50 te realiseren moesten bovendien tweemaal zoveel extra tijdelijke maatregelen worden getroffen als ten tijde van het opstellen van het Deltaplan was aangenomen. Zij schatten de kosten hiervoor op f 70 miljoen, waarmee de raming uitkwam op een totaalbedrag van ruim f 200 miljoen. Volgens de HDW was het beschermingsniveau van 1/50 een keuze van de provincie, die dus niet zonder meer als verplichting uit de wet voortvloeide. Provincie en waterschappen wezen steeds op de memorie van toelichting bij de Deltawet waarin werd gesteld, dat binnen twee jaar een beschermingsniveau van 1/50 zou worden gerealiseerd voor de op de kaart aangegeven trajecten.

### *2.2.2 Historische analyse*

Uit een «historische analyse» van de plannen door de provincie, de waterschappen en Rijkswaterstaat op 11 mei 1995 bleek dat de kaden ten opzichte van Boertien II veel langer en hoger zouden worden.

De waterschappen gaven in gesprekken met de Rekenkamer als verklaring aan dat bij het ontwerp van de kaden een optimale bescherming van de bevolking steeds voorop heeft gestaan. Bij de keuze voor kwalitatief hoogwaardige voorzieningen, ook bij tracés die tijdelijk waren, speelde ook mee dat zij op dat moment weinig vertrouwen hadden in het tijdig uitvoeren van de verbreding en verdieping van de Maas.

De technici van de expertgroep bekeken de plannen nader op reële besparingsmogelijkheden. Zij constateerden op 17 mei 1995 dat de plannen slechts beperkt waren uitgewerkt waardoor rekening moest worden gehouden met een marge van plus of min 40%. De waterschappen hadden ten opzichte van Boertien II gekozen voor tracés met bredere, langere, hogere en dus duurdere kaden. De kaden waren hoger uitgevallen omdat de waterschappen de kaden 50 centimeter boven het beschermingsniveau van 1/50 wilden bouwen (de zogenaamde waakhogte). Voor de regio was dit van belang omdat de kaden daarmee ongeveer een kruinhoogte kregen op het niveau van de waterstand in 1993 en 1995. Daarnaast constateerde Rijkswaterstaat dat de waterschappen hun uitgangspunten niet eenduidig hadden vastgelegd, dat zij in tegenstelling tot de in Boertien II voorgestelde smallere dijkprofielen, rekening hielden met de bereikbaarheid bij calamiteiten door wegen te plannen op bredere kaden (drie meter breed) en dat zij bij de ramingen uitgingen van hoge normbedragen (eenheidsprijzen). De technici van de expertgroep waren het eens met een waakhogte van 50 centimeter, al vonden ze dat een lagere waakhogte bij tijdelijke voorzieningen redelijk was. De technici vonden dat voor een aantal tijdelijke voorzieningen de kosten niet opwogen tegen de baten, namelijk de schade die ermee voorkomen kon worden.

Rijkswaterstaat concludeerde dat de ramingen op dat moment tot f 240 miljoen reikten, maar dat bij ongewijzigd beleid de kans op overschrijding van dat bedrag reëel was. Volgens de technici van de expertgroep waren er echter mogelijkheden om de ramingen zodanig bij te stellen dat herziening van het budget van f 100 miljoen niet noodzakelijk was. Voorgesteld werd om technici een snelle, maar meer diepgaande ronde langs alle kaden te laten maken. Nadrukkelijk werd gesteld dat het dan wel nodig was dat vooraf de ontwerp-uitgangspunten werden bijgesteld en geaccordeerd. Deze voornemens bleken echter nooit te zijn uitgevoerd.

Ook de Rekenkamer analyseerde de uitgangspunten van de plannen. Naast de al genoemde punten constateerde zij dat de waterschappen bij een aantal kadevakken uitgingen van hogere kaden dan het beschermingsniveau van 1/50 plus 50 centimeter en wel op enkele

plaatsen tot het niveau van 1/250 plus 50 centimeter. Het betreft definitieve kadetrajecten, die conform het Deltaplan onmiddellijk op Boertienhoogte werden aangelegd, omdat ter plaatse op grond van beschikbare gegevens van Rijkswaterstaat rivierverruimende maatregelen ook in de toekomst geen effect zouden hebben.<sup>1</sup> Ook bleken sommige kaden zo breed dat men bij hogere waterstanden daar bovenop noodvoorzieningen kon aanbrengen, waardoor het beschermingsniveau van de kaden nog hoger werd.

Tot slot bleek dat in de plannen in belangrijke mate rekening werd gehouden met landschap, natuur en cultuurhistorie (LNC). De waterschappen gaven desgevraagd aan dat bij het ontwerp van de kaden een optimale bescherming van de bevolking steeds voorop stond en dat aandacht voor de LNC-waarden voortvloeyde uit het advies Boertien I en de Deltawet grote rivieren.

Naar aanleiding van de historische analyse ontstond een discussie waarbij de provincie meende dat de overschrijdingen een probleem voor zowel de regio als het rijk waren, terwijl de HDW het uitsluitend een probleem vond van provincie en waterschappen.

Volgens de HDW waren bij het ontwikkelen van de plannen de kosten niet bepalend geweest. De provincie meende echter dat de kaarten in het Deltaplan grote rivieren en de Deltawet grote rivieren bij de bevolking de verwachting hadden gewekt dat de aangegeven tracés ook daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd, met een beschermingsniveau van tenminste 1/50. De HDW echter benadrukte dat de provincie zich had vastgelegd op f 100 miljoen. De meerkosten zouden hiermee voor rekening van de regio komen. De kaarten gaven volgens haar uitsluitend aan voor welke gebieden de normale wettelijke bepalingen buiten toepassing konden blijven. De HDW vond dus dat de Deltawet grote rivieren geen taakstellend karakter had.

Over dit verschil van inzicht stelt de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving thans ruim een jaar later, in haar advies van 30 augustus 1996: «Een verwachting die aan het stelsel van de wet, de daarbij behorende bijlagen en de in dat verband gedane uitlatingen zou kunnen worden ontleend, rechtvaardigt nog niet de aanname van een taakstellend karakter en staat los van de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de financiering van de uit te voeren werken.»<sup>2</sup>

### 2.2.3 Verdere analyse en kostenramingen

Op 22 mei 1995 vond een «analyse kostenramingen» plaats met de provincie, Rijkswaterstaat en de twee waterschappen over de opzet van een diepgaande analyse. Hierbij werd – vreemd genoeg – bepaald dat de partijen geen discussie zouden voeren over de technische uitgangspunten. Haast was geboden omdat de waterschappen op 9, 17 en 18 mei de kadeplannen aan de provincie hadden aangeboden. Die moest de plannen uiterlijk op 19, 26 en 27 juni vaststellen. Tijdens een driedaagse sessie in de tweede helft van mei 1995 analyseerden de betrokken overheden de conceptplannen en bijbehorende kostenramingen (totaal circa f 250 miljoen). Zij constateerden dat de ramingen van beide waterschappen volstrekt niet vergelijkbaar waren. Het waterschap Peel en Maasvallei was volledig afgegaan op de ramingen van zijn ingenieursbureaus (totaal f 160 miljoen), terwijl het waterschap Roer en Overmaas deze ramingen veel te hoog vond en ze bijstelde van f 127,5 miljoen naar f 87,5 miljoen. Na een kritische beoordeling van de tracés zijn de kosten geraamd met behulp van een aantal eenheidsprijzen, die door de expertgroep op grond van haar deskundigheid en ervaring werden aangedragen. Doorrekening van de plannen op basis van deze eenheidsprijzen leidde ertoe, dat de bijbehorende ramingen – met name die van

<sup>1</sup> Kadevakken Wessem (WPM), Eijsden-dorp, Aasterberg, Ohé en Laak, Stevensweert, Brachterbeek en Maastricht-Sint Pieter (WRO).

<sup>2</sup> Advies inzake: «Het (al dan niet) taakstellend karakter van de Deltawet grote rivieren», d.d. 30 augustus 1996, pag. 14.

het waterschap Peel en Maasvallei – door de technische adviesdiensten van Rijkswaterstaat fors naar beneden werden bijgesteld.

In gesprekken met de Rekenkamer gaven de waterschappen aan het steeds gedetailleerder doorrekenen van de kostenramingen weinig zinvol te achten omdat volgens hen de snelle aanleg van de kaden de hoogste prioriteit had. Uit de wet bleek naar hun mening niet dat de uitvoering van de kaden afhankelijk was van voldoende financiële middelen. Zij meenden dat de bevolking van hen kon eisen dat zij alle kadetracés uit de Deltawet grote rivieren zouden aanleggen. Zij meenden dat het belangrijkste doel van de «mei-sessie» voor Rijkswaterstaat was om op een bepaald – lager – eindbedrag uit te komen. De praktijk zou later wel leren waar de werkelijke kosten op uit zouden komen.

Dat sprake is geweest van enige druk van de kant van Rijkswaterstaat bleek uit een brief van één van de ingenieursbureaus, waarin wordt gesteld dat van een dialoog geen sprake was geweest. Dit had bij het bureau tot irritatie geleid. Het voelde zich niet gebonden aan de inhoud van de besprekingen.

De resultaten van de sessie werden door de door HDW en provincie aangetrokken externe projectcoördinator vastgelegd in de nota «De kaden herberekend». Hierin stond dat de gepresenteerde ramingen met voorzichtigheid benaderd moesten worden, vanwege de hoge onzekerheidsmarge van +/- 25%. Deze berekeningen waren opgesteld aan de hand van soms nog vage conceptplannen en ook was een aantal posten niet meegenomen in de raming, die echter wel tot hogere kosten konden leiden<sup>1</sup>. De raming kwam uit op f 131 miljoen. In de nota stond ook een overzicht van keuzemogelijkheden (zogenoemde «schillen») die door de hoofddirectie niet en door de provincie en waterschappen wel noodzakelijk werden geacht. Deze schillen konden tot hogere of lagere kosten leiden ten opzichte van de raming van f 131 miljoen. De schillen hadden betrekking op waakhoogte, rivierbedcompensatie, LNC-waarden en bereikbaarheid. De ramingen van deze posten waren slechts globaal.

Tot slot was in de nota, op basis van een in opdracht van de HDW door het Waterloopkundig Laboratorium (WL) uitgevoerd onderzoek, de contante waarde van de schadereductie van de kadeplannen afgezet tegen de kosten van de kaden. Zo werd een prioriteitsvolgorde bepaald. Bovendien bleek dat bij sommige kadetracés de kosten niet opwogen tegen de vermindering aan schadereductie.

De coördinator meende dat op dat moment meer winst was te behalen bij het opstellen van de bestekken en het aanbesteden, dan bij de aanpassing van de plannen. Hij stelde voor snel een budgethouder aan te wijzen en afspraken te maken over hoe de partijen met mee- en tegenvallers moesten omgaan.

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de partijen op dat moment op één lijn zaten en vergeleek deze nota met de berekeningen van de expertgroep. Zij stelde vast dat de in de nota gebruikte eenheidsprijzen niet altijd aansloten op de door de waterschappen gehanteerde uitgangspunten bij het uitwerken van de plannen. Met de expertgroep had over de nota vreemd genoeg geen afstemming plaatsgevonden.

Ook opvallend was dat de expertgroep in haar berekeningen op een bedrag van f 133 miljoen exclusief de waakhoogte uitkwam, terwijl de berekeningen in de nota uitkwamen op f 131 miljoen inclusief de waakhoogte. Tussen de beide berekeningen bestonden overigens meer verschillen dan alleen het al dan niet incalculeren van waakhoogte. De ramingen van de expertgroep kwamen iets hoger uit dan die van de projectcoördinator.

---

<sup>1</sup> Grootschalige aanpassingen aan de infrastructuur, compenserende maatregelen voor waterstandsverhogingen, schade aan de wegen door werkzaamheden, bestuurscompensatie en funderingen/damwanden voor harde kaden.

De projectcoördinator had de raming van f 131 miljoen aangevuld met enkele in de nota genoemde «schillen», zoals LNC-waarden en bereikbaarheid bij calamiteiten en kwam zo op f 152 miljoen. Met inbegrip van de bij het project behorende kade te Gennep en een kade te Groeningen in Noord-Brabant kwam de provincie Limburg uit op een totaal benodigd bedrag van f 155 miljoen.

#### *2.2.4 Ambtelijk overleg*

Op 7 juni 1995 vond ambtelijk overleg plaats tussen het rijk, de provincie en de waterschappen over de analyse van de kostenramingen. Haast om overeenstemming te bereiken over de uitgangspunten en de financiering was geboden, omdat de provincie conform de Deltawet grote rivieren, op korte termijn gehouden was om de door de waterschappen ingediende concept-plannen vast te stellen. Dit bood de minister de mogelijkheid om op 26 juni tijdens een bezoek aan Limburg het startsein te geven voor de kade-aanleg. De nota «De kaden herberekend» diende als uitgangspunt voor deze bespreking. De vertegenwoordiging van de HDW stemde in met de nota, terwijl de provincie de kanttekening plaatste dat er nog sprake was van ruime marges (+/- 25%) en er bovendien geen rekening werd gehouden met bepaalde kosten, zoals schade aan wegen, kosten van kruisende leidingen en de plankosten. Het waterschap Roer en Overmaas kon niet inschatten of de geraamde kosten van f 8,4 miljoen voor Roermond realistisch waren omdat daar nog onderzoek naar gaande was. Het waterschap Peel en Maasvallei maakte zich zorgen over de gehanteerde uitgangspunten en derhalve over de hoogte van de geraamde kosten.

De Rekenkamer merkt op dat de HDW ondanks deze bedenkingen concludeerde dat over de feitelijkheid van de uitgangspunten tussen de partijen overeenstemming bestond.

Om ervoor te zorgen dat de provincie de kosten in de hand kon houden, werd in het overleg op 18 mei 1995 tussen de hoofddirectie, de waterschappen en de provincie besloten een budgetadministratie en -bewaking op te zetten. De conceptbestekken zouden worden beoordeeld door de technici van de expertgroep. Het rijk stemde in met de in de kadeplannen aangehouden taluds en met de kruinbreedte die het waterschap Roer en Overmaas wilde.

Er werd geen overeenstemming bereikt over de waakhogte, de LNC-waarden, de bereikbaarheid van de kaden bij calamiteiten en rivierbedcompensatie. De HDW wilde deze posten schrappen om zo in de buurt van f 100 miljoen te komen, waarbij zij voor wat de waakhogte betreft afweek van de mening van de expertgroep, die een zekere waakhogte wel acceptabel vond. De provincie vond het schrappen van de waakhogte politiek en maatschappelijk onaanvaardbaar, omdat de kaden dan onder het niveau van de waterstanden in 1993 en 1995 zouden komen te liggen. De provincie hield ook vast aan de LNC-waarden omdat die volgens haar uit de wet voortvloeiden. Daarnaast wees zij erop dat de waterstanden, opgegeven door de regionale directie Limburg van Rijkswaterstaat, met 30 centimeter waren verhoogd. Dit leidde volgens de provincie automatisch tot hogere ramingen dan de oorspronkelijk f 100 miljoen. Rijkswaterstaat vond dat dan maar net zo lang onrendabele trajecten moesten worden geschrapt totdat de totale kosten f 100 miljoen bedroegen. Provincie en de waterschappen wezen er nogmaals op dat de bevolking in de getroffen gebieden bescherming was beloofd en dat het niveau van 1/50 is opgenomen in de Deltawet grote rivieren.

#### *2.2.5 Stapsgewijs naar f 155 miljoen*

Na het ambtelijk overleg zond de HDW een advies aan de minister ter

voorbereiding op een bespreking met de provincie over herziening van de financiering. De HDW liet de minister daarin weten dat er geen overeenstemming bestond over hoe men moest omgaan met de nota «De kaden herberekend» en beschreef de geschilpunten van het ambtelijk overleg. In het advies stond verder dat in de optiek van de provincie de kosten van een aanvaardbaar kadeplan f 155 miljoen bedroegen. De provincie zou daarbij mogelijk bereid zijn een (kleine) bijdrage te leveren, enkele onderdelen uit het kadeplan zouden uitgesteld kunnen worden en de provincie zou ermee akkoord gaan dat verdere financiële risico's voor de regio waren.

Het terugschroeven van de ramingen van f 250 miljoen naar f 130 miljoen leek de waterschappen volgens het advies van de HDW niet te deren, omdat zij meenden dat het ging om de werkelijke kosten en de hoogte daarvan zou pas na de aanbesteding blijken.

De HDW adviseerde de minister de rijksbijdrage met f 10 miljoen te verhogen tot f 110 miljoen en het standpunt in te nemen dat het kadeplan verder de verantwoordelijkheid was van de provincie.

Ook de gedeputeerde van Verkeer en Waterstaat stelde voor de overige leden van GS een notitie op van de stand van zaken na het overleg op 7 juni 1995. Daarin gaf hij aan dat het onmogelijk was prioriteiten te stellen: burgers willen een gelijke behandeling, of ze nu in het ene of andere deel van de provincie wonen. Het kon niet zo zijn dat kaden geschrapt zouden moeten worden omdat de aanbestedingen tegenvallen. De kadehoogte mocht niet lager zijn dan de waterstanden in 1993 en 1995, zodat een waakhoogte van 50 centimeter in de plannen moest worden verdisconteerd. De berekening die Rijkswaterstaat had laten maken om een discussie te kunnen voeren over de rentabiliteit van de verschillende kaden noemde de gedeputeerde «onzinnig».

Volgens de notitie keek Rijkswaterstaat enigszins geringschattend naar het Maaskadenproject in Limburg, omdat er geen sprake was van een levensbedreigende situatie en de kans klein was dat er de eerstkomende tien jaar nog eens hoogwater zou komen.

De gedeputeerde wilde op zeer korte termijn bestuurlijk overleg met de minister omdat GS uiterlijk 19 juni 1995 een besluit moesten nemen over de eerste tranche kadeplannen.

Inmiddels hadden de gedeputeerde van Verkeer en Waterstaat en de gedeputeerde van Economische Zaken met Rijkswaterstaat verkennend gesproken over een oplossing. Vastgesteld werd dat de raming van f 155 miljoen grote marges kende. De kosten moesten binnen dat bedrag blijven. Rijkswaterstaat had daarom een scherp toezicht van de provincie geëist om dat te realiseren. De provincie zou budgethouder moeten worden en de bestekken zouden kritisch beoordeeld worden met inschakeling van technische medewerkers van Rijkswaterstaat. Voor de korte termijn zou een deel van de werken «gefaseerd» kunnen worden (reservering van circa f 28 miljoen). Dan resteerde een bedrag van f 127 miljoen. Het rijk was bereid om op korte termijn f 110 miljoen te betalen, een totale claim van f 120 miljoen leek rechtvaardig.

Op 12 juni 1995 bood Rijkswaterstaat namens de minister de provincie f 120 miljoen aan. De gedeputeerde van Verkeer en Waterstaat wees echter op de grote onzekerheidsmarge en stelde dat dit niet genoeg zou zijn in het geval van tegenvallers.

Rijkswaterstaat stelde toen voor dat de provincie bij wijze van voorfinanciering een bedrag van f 20 miljoen ter beschikking zou stellen. Dit bedrag zou de provincie kunnen opbrengen door de bijdrage van f 40 miljoen die zij over enkele jaren zou betalen voor de aanleg van de A73 vervroegd over te maken. Dan zou volgens Rijkswaterstaat kunnen

worden volstaan met f 20 miljoen nu, waarbij de A73 door het rijk uit het Infrastructuurfonds zou worden gefinancierd.

Enkele dagen later stelde de HDW in een intern advies aan de minister, dat bij GS niet de politieke wil aanwezig was de door de waterschappen ingediende plannen aan te passen om zo op goedkopere kaden uit te komen. De HDW vond de keuze van de regio van een beschermingsniveau van 1/50 voor een periode van slechts tien jaar een luxe-oplossing: er was immers geen sprake van een levensbedreigende situatie zoals in laag Nederland. Het zou daarom redelijk zijn als de regio ook een groot deel van de extra financiële consequenties voor eigen rekening zou nemen.

Hoewel Rijkswaterstaat de minister adviseerde het bedrag op f 120 miljoen te maximeren, kwam de minister op 16 juni 1995 met een delegatie van GS een hogere rijksbijdrage van maximaal f 155 miljoen overeen. De minister bevestigde de bij die gelegenheid gemaakte afspraken bij brief van 21 juni 1995. Het bedrag van f 20 miljoen voor de A73 zou de provincie nog in dat jaar betalen. De minister stelde in haar brief voor, de afspraken op korte termijn in een overeenkomst vast te leggen, wat uiteindelijk in augustus 1995 gebeurde (zie verder paragraaf 3.5.1). Zij volgde hiermee een advies op van haar directeur Financieel Economische Zaken, die had gesteld dat vastlegging in een overeenkomst nodig was om te voorkomen dat de provincie via een «salami-taktiek» steeds meer geld zou vragen<sup>1</sup>.

Tijdens het onderzoek benadrukte de provincie dat GS met de afspraak instemden, in de veronderstelling dat de gehanteerde eenheidsprijzen realistisch en de ramingen correct waren, en dat prioritering mogelijk was. De Rekenkamer merkte op dat GS tot prioritering had besloten ondanks de eerdere bedenkingen hiertegen van de gedeputeerde van Verkeer en Waterstaat.

De minister stelde blijkens haar brief van 21 juni 1995 als voorwaarde bij de rijksbijdrage van f 155 miljoen, dat de technische uitgangspunten voor de kade-aanleg en het ontwerp een verantwoordelijkheid van de provincie en de waterschappen zouden worden en dat zij ook verdere financiële risico's voor hun rekening zouden nemen. Deze financiële risico's achtte de minister beperkt omdat de provincie door aanpassing van de plannen tot substantiële besparingen kon komen. De Rekenkamer plaatste hierbij de kanttekening dat besparingen door de keuze van andere technische uitgangspunten op dat moment niet erg realistisch meer waren. Immers, de plannen hadden bij de provincie al het gehele ambtelijke toetsingstraject doorlopen en zouden binnen enkele dagen worden vastgesteld door GS.

Het College van GS stelde in een persbericht, ingenomen te zijn met het onderhandelingsresultaat en beschouwde het als een solide basis voor de vaststelling van de kadeplannen.

## 2.3 Conclusies

Het advies Boertien II was het uitgangspunt voor de eerste raming van een rijksbijdrage van f 68 miljoen. Deze kostenraming was slechts indicatief. Toen na de overstroming in 1995 in gezamenlijk overleg werd besloten tot versnelling van de aanleg door de omkering van werkzaamheden (eerst kaden, daarna verdieping) en tot extra kadevoorzieningen, en een nadere inventarisatie van de knelpunten werd gemaakt, bleek dat meer kaden nodig waren dan Boertien II had voorzien en dat bovendien bestaande kaden verbeterd moesten worden. Een zeer globale schatting van het aantal extra kilometers kaden en de kosten waren de onderbouwing voor de uiteindelijk in de Deltawet grote rivieren vastgelegde

<sup>1</sup> Nota van de directeur FEZ aan de minister, d.d. 9 juni 1995, kenmerk FEZ/95/13.318.

rijksbijdrage van f 100 miljoen. De Rekenkamer stelde vast dat het advies van de Commissie Watersnood Maas om nadere afspraken te maken over de financiering niet was opgevolgd.

De daarna uitgevoerde raming, die uiteindelijk leidde tot een maximale rijksbijdrage van f 155 miljoen, was weliswaar beter onderbouwd maar kende nog grote onzekerheden en bevatte ook onduidelijkheden. De onzekerheidsmarge was overigens bij alle partijen bekend.

De Rekenkamer stelde vast dat over de uitgangspunten die aan de kadeplannen ten grondslag lagen, en die bepalend waren voor de totale kosten, ondanks een langdurige discussie nooit overeenstemming is bereikt. Een verschillende uitleg van de Deltawet grote rivieren was daarbij één van de factoren: provincie en waterschappen vonden dat deze wet een verplichting inhield om alle daarin opgenomen kadetracés aan te leggen met een beschermingsniveau van tenminste 1/50, terwijl dit door Rijkswaterstaat steeds werd ontkend. Ook bestond steeds een belangrijk verschil van mening over de dimensionering van de kaden. De provincie en waterschappen hanteerden de bij dijkanaanleg gebruikelijke ontwerp-criteria terwijl volgens Rijkswaterstaat geen sprake was van de aanleg van dijken maar van kaden.

Tijdens de onderhandelingen werd gebruik gemaakt van een kostenraming die onder grote tijdsdruk is opgesteld door een externe project-coördinator aan de hand van soms vage conceptplannen en op grond van onduidelijke uitgangspunten.

Bovendien kwam de expertgroep tot hogere bedragen dan de project-coördinator. Ook waren sommige posten niet meegerekend of slechts globaal geraamd. De ambtelijke top van Rijkswaterstaat, die beducht was voor nieuwe claims van de provincie (gezien de grote onzekerheden rond de uitgangspunten) wilde uiteindelijk niet verder gaan dan een verhoging van de rijksbijdrage tot f 110 miljoen. De mogelijkheden tot besparingen die zij aandroeg waren voor de provincie politiek en maatschappelijk onaanvaardbaar. Bij Rijkswaterstaat bleef echter het beeld bestaan dat de regio het probleem van de wateroverlast overschatte en koos voor te luxe oplossingen. Er bestond een verschil van mening over de ernst van het probleem.

De minister zegde uiteindelijk als maximum rijksbijdrage de door de provincie gewenste f 155 miljoen toe, echter onder de voorwaarde dat verder alle verantwoordelijkheden voor de uitvoering (inclusief de technische uitgangspunten voor de kade-aanleg en het ontwerp) van het project bij de regio kwamen te liggen. De provincie ging hiermee akkoord. Tijdens het onderzoek benadrukte de provincie dat GS met de afspraak instemde, in de veronderstelling dat de gehanteerde eenheidsprijzen realistisch en de ramingen correct waren, en dat prioritering mogelijk was.

De waterschappen hebben zich nimmer neergelegd bij maximering van de kosten van de kade-aanleg.

### **3 KOSTENBEHEERSENDE MAATREGELEN**

#### **3.1 Inleiding**

Tijdens de wateroverlast bracht de minister een persoonlijk bezoek aan Limburg en deelde aan de pers mee dat er op korte termijn maatregelen zouden komen om deze calamiteiten in de toekomst te voorkomen. In de maanden daarna kregen het Deltaplan grote rivieren en de Deltawet grote rivieren veel publiciteit in Limburg. De provincie en de waterschappen



stonden hierdoor onder grote druk om snel en daadkrachtig voorzieningen te treffen.

Zowel de HDW als de provincie benadrukte in overleggen en briefwisselingen met de waterschappen steeds dat de kosten binnen de maximale rijksbijdrage moesten blijven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de instrumenten die Rijkswaterstaat, de provincie en de waterschappen tijdens de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van de plannen hebben ingezet om de kosten te beheersen.

### **3.2 Deltaplan en Deltawet grote rivieren**

Het Deltaplan grote rivieren bevat met name afspraken op hoofdlijnen tussen alle betrokken overheden om zo snel mogelijk dijken te verbeteren en in Limburg kaden aan te leggen. Het Deltaplan geeft, althans ten aanzien van Limburg, geen volledige duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden bij de uitvoering en het toezicht daarop. Wel blijkt eruit dat, om de procedures zo kort mogelijk te houden, gekozen werd voor één voor beroep vatbaar vaststellingsbesluit dat door GS zou worden genomen<sup>1</sup>. Daarnaast stelde de regering in het Deltaplan grote rivieren dat zij een «resultaatsverplichting» op zich nam om veiligheid in het riviereengebied te realiseren. Het rijk nam daarbij de verantwoordelijkheid voor de algehele regie op zich: «Gezien de verantwoordelijkheid van het rijk ligt de eerste verantwoordelijkheid bij het kabinet. Deze verantwoordelijkheid betreft de regie van de uitvoering van de uit te voeren werken op een zodanige wijze dat de gestelde doelen worden gehaald.»<sup>2</sup>

Ook gaf de regering in het plan aan dat «uitgangspunt is dat procedurele, personele en financiële hindernissen de voortgang van de werkzaamheden (...) niet mogen belemmeren. Voorop staat steeds het tijdig realiseren van de afgesproken maatregelen.»<sup>3</sup>

Om procedurele hindernissen te voorkomen zou een wet worden voorbereid die bepaalde procedures, zoals voor vergunningverlening, buiten werking zou stellen.

Volgens de Deltawet grote rivieren hebben GS de taak op basis van de conceptplannen van de waterschappen kadeplannen vast te stellen. Daarbij toetsen zij volgens de memorie van toelichting of waterstaatkundige aspecten, andere aspecten van het openbaar belang en ook andere belangen zoals die van eigenaren en gebruikers van onroerende zaken, voldoende zijn meegewogen. GS kunnen conceptplannen van de waterschappen gewijzigd vaststellen.

Daarnaast bevat de wet slechts één andere bepaling volgens welke de provincie de waterschappen kan aansturen tijdens de uitvoering, namelijk als die een werk uitvoeren in strijd met het plan. GS kunnen dan gelasten het werk te staken en het eventueel ongedaan te maken.

In de wet zijn verder geen bepalingen opgenomen die duidelijkheid geven over de verantwoordelijkheden van rijk, provincie en waterschappen op het financiële vlak. Ook op de vraag wie toezicht dient te houden op de besteding van de rijksbijdrage wordt geen antwoord gegeven.

In het Rekenkameronderzoek kwam naar voren dat volgens Rijkswaterstaat in februari 1995 afspraken met de provincie zouden zijn gemaakt over de maximale rijksbijdrage en dat het risico voor eventuele meerkosten bij de regio zou zijn gelegd. De Rekenkamer heeft echter deze afspraak niet in notulen van vergaderingen aangetroffen. Evenmin was deze afspraak op dat moment vastgelegd in een overeenkomst.

---

<sup>1</sup> Deltaplan grote rivieren, blz. 18.

<sup>2</sup> Deltaplan grote rivieren, blz. 8.

<sup>3</sup> Deltaplan grote rivieren, blz. 4.

### 3.3 Ontwikkeling kadeplannen

#### 3.3.1 Uitleen technici

In het Rekenkameronderzoek kwam naar voren dat de HDW in februari 1995 nog van mening was dat Rijkswaterstaat, gezien de rijksbijdrage, nadrukkelijk een vinger aan de pols moest gaan houden<sup>1</sup>. De uitleen van technici vloede daaruit voort.

De HDW heeft tweemaal technici van de DWW en de Bouwdienst uitgeleend om de regionale overheden met hun technische kennis te assisteren bij het opstellen van de plannen (zie hoofdstuk 2).

In april 1995 werkten DWW-technici mee aan het opstellen van de technische uitgangspunten die gebruikt zouden gaan worden bij het ontwerp. Over een aantal punten, die een wezenlijke invloed hadden op de kosten van het project, bereikten zij echter geen overeenstemming met de waterschappen. De provincie, die de plannen uiteindelijk moest vaststellen, nam op dat moment niet de gelegenheid te baat om de partijen op één lijn te brengen.

In mei 1995 werden vervolgens de kostenramingen van de kadeplannen met behulp van de Bouwdienst getoetst. Die speelde een leidende rol bij het terugbrengen van de kostenraming van de waterschappen van circa f 250 miljoen tot circa f 130 miljoen. De waterschappen stelden zich tijdens deze toetsingsbijeenkomst terughoudend op, zij zagen het belang van steeds betere ramingen niet in. Hun voornaamste streven was zo snel mogelijk te beginnen met de aanleg om conform de afspraken in het Deltaplan grote rivieren voor eind 1995 een belangrijk deel van de kaden gereed te hebben.

In de discussie over de technische uitgangspunten en de ramingen (zie ook hoofdstuk 2) viel het de Rekenkamer op dat de HDW expliciet de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de kostenbeheersing bij de Limburgse overheden legde.

In de tweede helft van juni 1995 stelde de provincie alle door de waterschappen ingediende plannen vast. De Rekenkamer constateerde dat de provincie slechts een gering aantal wijzigingen had aangebracht, die slechts zelden tot lagere kosten hebben geleid en in een aantal gevallen zelfs tot hogere kosten. Een voorbeeld hiervan is het vaker toepassen van demontabele voorzieningen om het uitzicht op de rivier zo min mogelijk te belemmeren. De provincie heeft bij de vaststelling van de plannen een belangrijke mogelijkheid laten liggen om tot een versobering ervan te komen. De provincie voert daarbij aan dat het korte tijdsbestek waarin de kadeplannen werden opgesteld en ingediend door de waterschappen en vervolgens door haar moesten worden vastgesteld, de mogelijkheden om besparingen door te voeren beperkte.

Vervolgens hebben de ingenieursbureaus en de waterschappen in hoog tempo de 22 bestekken afgerond, om nog in de zomer te kunnen aanbesteden. Vanwege het ontbreken van voldoende kennis bij de provincie vroeg deze de Bouwdienst de bestekken te toetsen en advies te geven. De Rekenkamer constateerde dat de Bouwdienst haar adviezen, volgens afspraak met de provincie, rechtstreeks aan de waterschappen zond. De provincie hield zich daarbij afzijdig.

De HDW benadrukte dat het ging om technische adviezen en niet om formele standpunten van de Bouwdienst over de bestekken. Het betrof veelal mogelijkheden om besparingen door te voeren, die echter deels teruggrepen op de technische uitgangspunten waarover in een eerdere fase geen overeenstemming was bereikt met de waterschappen. Opgemerkt dient daarbij te worden dat op dat moment de mogelijkheden

---

<sup>1</sup> In een overleg met de provincie, d.d. 3 april 1995, over de uitvoering van Boertien II.

om deze uitgangspunten nog te wijzigen beperkt waren, omdat de provincie de plannen al had vastgesteld en daarmee de uitgangspunten al had onderschreven.

De waterschappen volgden deze – vrijblijvende – adviezen slechts op een beperkt aantal punten op, onder meer omdat de Bouwdienst volgens hen onvoldoende rekening hield met de situatie ter plaatse. Probleem was ook dat de Bouwdienst pas betrokken werd bij het bestek als dit al door de waterschappen was vastgesteld en verzonden aan de provincie.

De provincie liet het bovendien aan de waterschappen over of zij kostenbesparende adviezen van de Bouwdienst al dan niet overnamen. Zij beschouwde het als een zaak tussen technici, en koos er dusdoende voor de adviezen van de Bouwdienst niet in te zetten als instrument om greep te houden op de uitvoering van de kadeplannen.

### *3.3.2 Richtlijnen en contactpersonen*

De provincie ontwikkelde al in maart 1995 richtlijnen en aandachtspunten voor de inhoud van de kadeplannen. Doel hiervan was de waterschappen vooraf op een aantal door de provincie belangrijk geachte aspecten zodanig te sturen dat de conceptplannen vlot konden worden vastgesteld. De waterschappen vonden de richtlijnen echter te gedetailleerd en meenden dat de provincie hiermee in hun verantwoordelijkheden trad. Na deze kritiek zijn de richtlijnen en aandachtspunten op ambtelijk niveau door de provincie aangepast. In de herziene versie waren onder meer algemene richtlijnen opgenomen over het beschermingsniveau (1/50), de waakhogte van 50 centimeter, LNC-waarden in stedelijk gebied en grondverwerving. Aandachtspunten waren LNC-waarden in landelijk gebied en infrastructuur. Aan de kosten werd aandacht besteed, maar naar het oordeel van de Rekenkamer weinig concreet. Zo werd bijvoorbeeld gesteld dat de provincie bij de aanleg van de kaden in stedelijk gebied uitging van de meest goedkope technisch verantwoorde oplossing. Deze herziene versie, die overigens nooit door GS is bekrachtigd, hebben de waterschappen ook niet geaccepteerd. Zij vonden dat de aanpassing te laat kwam om er bij het opstellen van de plannen nog rekening mee te houden. Overigens is de laatste versie van de richtlijnen bij de ambtelijke toetsing van de kadeplannen door de provincie wel intern gebruikt als leidraad.

De waterschappen drongen er na dit meningsverschil bij de provincie op aan dat deze per waterschap een contactpersoon zou aanstellen. De provincie stemde hiermee in, maar deze contactpersonen hebben geen rol van betekenis gespeeld.

### *3.3.3 Conclusie*

De Rekenkamer stelde vast dat de HDW in de eerste fase van het Maaskadenproject een tweeslachtige houding aannam. De hoofddirectie was bij aanvang van het project van plan om, omdat er een rijksbijdrage werd gegeven, invloed te houden op het verloop van het project. Daarna legde de hoofddirectie echter de verantwoordelijkheid expliciet bij de provincie. Toezicht op de uitvoering hield de HDW echter niet, zij zag dit als een verantwoordelijkheid van de provincie. Wel hield de HDW invloed op de gang van zaken door het geven van technische adviezen, die echter geen formele status hadden.

De Rekenkamer betwijfelt of de houding van de HDW zich verdraagt met wat in het Deltaplan grote rivieren de «regie» van het rijk wordt genoemd: «deze verantwoordelijkheid betreft de regie van de uitvoering van de uit te voeren werken op een zodanige wijze dat de gestelde doelen worden gehaald». Deze twijfel wordt mede ingegeven door de specifieke situatie in Limburg waar provincie en waterschappen vrijwel geen ervaring hadden met de aanleg van kaden en de waterschappen over beperkte

mogelijkheden beschikten om eventuele financiële tegenvallers op te vangen.

De provincie was op zich wel bereid een sturende rol te vervullen, maar zette de gekozen instrumenten op een weinig effectieve wijze in: zij bracht de partijen niet op één lijn voor wat betreft de uitgangspunten die zouden gelden bij het opstellen van de kadeplannen, zij greep de mogelijkheid niet aan om tot versobering te komen door de kadeplannen gewijzigd vast te stellen, en zij gebruikte de adviezen van de Bouwdienst over de bestekken niet om greep te houden op de uitvoering.

Over de richtlijnen werd niet tijdig overeenstemming met de waterschappen bereikt. Evenmin zijn ze door GS vastgesteld, zodat ze ook niet als toetsingskader voor de plannen van de waterschappen konden dienstdoen.

Juist in deze fase was sturing en kostenbeheersing, hetzij door het rijk, hetzij door de provincie, wenselijk geweest omdat daarin een belangrijk deel van de totale kosten werd bepaald.

De waterschappen van hun kant waren weinig geneigd om enige vorm van sturing te accepteren. Zij legden primair de nadruk op een snelle start van de kade-aanleg en op hun verantwoordelijkheid voor de realisatie.

Het integrale project Maaskaden was intussen van iedereen een beetje, maar van niemand (meer) helemaal.

### **3.4 Vaststelling kadeplannen**

#### *3.4.1 Prioritering in vaststellingsbesluiten*

De provincie heeft in juni 1995 in de vaststellingsbesluiten van de plannen een prioritering en fasering van de werken opgenomen. Deze prioritering was een suggestie van de HDW en was gebaseerd op een in opdracht van de HDW uitgevoerd onderzoek van het WL waarin de investeringskosten van de afzonderlijke kadetracés werden afgezet tegen de te verwachten schadereductie.

Van de f 155 miljoen had de provincie een gedeelte gereserveerd en de bijbehorende voorzieningen «geprioriteerd», wat inhield dat voorlopig niet van realisering werd uitgegaan. Het ging om:

- de aanleg van het kadetraject Eijsden-Sint Pieter. Hier was nauwelijks of geen wateroverlast geweest;
- voorzieningen voor de bereikbaarheid bij calamiteiten. De provincie beschouwde dit als secundaire maatregelen;
- de voorbetseling van kademuren. De provincie beschouwde stedelijk schoon niet als primaire voorziening;
- een drietal kadetrajecten<sup>1</sup> waarbij sprake was van een geringe rentabiliteit.

De provincie bepaalde dat de waterschappen voorshands niet meer dan f 100 miljoen aan werken konden aanbesteden. In het najaar 1995, als het resultaat van de aanbestedingen bekend zou zijn, wilde de provincie in overleg met het rijk en de waterschappen bekijken welke geprioriteerde voorzieningen geheel of gedeeltelijk zouden worden uitgevoerd.

Begin juli 1995 maakten de waterschappen bezwaar tegen het vaststellingsbesluit van de provincie. Zij stemden niet in met het gestelde dat bij een ontoereikend budget wordt bezien of en hoe de resterende werken zouden worden uitgevoerd. Zij vonden dat een eventueel financieel tekort geen reden mocht zijn om bepaalde onderdelen van het plan achterwege te laten. Van prioritering mocht dan ook geen sprake zijn. Ook hadden de waterschappen moeite met de vereiste instemming van de provincie voorafgaande aan de gunning van werken. Dit was naar hun

---

<sup>1</sup> Voulwames, Broekhuizen en voorstad St. Jacob.

mening niet verenigbaar met de Deltawet grote rivieren waarin stond dat zij de aangegeven kadeplannen zouden moeten uitvoeren. De Raad van State heeft later de prioriteringsbepalingen in de vaststellingsbesluiten vernietigd (zie verder paragraaf 3.6.1).

### 3.4.2 *Subsidieverordening*

Uit de afspraken van 16 juni 1995 tussen een delegatie van GS en de minister vloeide voort dat de provincie de taak van budgethouder op zich zou nemen. Er waren overigens in deze periode (juni en juli 1995) nog geen concrete afspraken gemaakt tussen het ministerie en de provincie over de financiële afwikkeling. De provincie had op 23 juni 1995 al wel de Bijdrageverordening Maaskaden vastgesteld waarin regels staan over de toekenning van gelden aan de waterschappen. Op grond hiervan zouden GS op subsidieverzoeken van de waterschappen beschikkingen nemen. Daarbij konden voorwaarden worden gesteld zoals prioritering, vereisten ten aanzien van aanbesteding, uitvoeringsvereisten, procedurele kwesties en eindafrekening. Ook zou als voorwaarde worden opgenomen dat het totaal aan subsidie niet de rijksbijdrage van f 155 miljoen te boven mocht gaan. In de uiteindelijke subsidiebeschikkingen, van november 1995 (zie paragraaf 3.6.2), is inderdaad aangegeven dat voor de uitvoering van de kadeplannen in totaal f 155 miljoen beschikbaar was.

In juli 1995 maakten de waterschappen bezwaar tegen de subsidieverordening. Over de regeling had geen overleg met de waterschappen plaatsgevonden waardoor die niet aansloot bij de gekozen werkwijze en de omvang van de geldstromen. Toepassing van deze regeling zou betekenen dat alle gemaakte voorbereidingskosten niet declarabel zouden zijn. Ook sloot het systeem van bevoorschotting volgens de waterschappen niet goed aan bij de wijze van facturering van de aannemers.

Toen op grond van deze verordening subsidiebeschikkingen werden genomen, hebben de waterschappen ook hier bezwaar tegen gemaakt (zie verder paragraaf 3.6.2).

## **3.5 Uitvoering kadeplannen**

### 3.5.1 *Overeenkomst*

De door de minister gewenste overeenkomst met de afspraken tussen het rijk en de provincie werd op 10 augustus 1995 ondertekend (zie bijlage 3). Daarin werd onder meer vastgelegd dat:

- het rijk voor de kade-aanleg maximaal f 155 miljoen vermeerderd met de renteopbrengsten bijdroeg en dit bedrag betaalde aan de provincie;
- de provincie hieruit aan de waterschappen een bijdrage in de kosten verstrekke;
- de provincie binnen zes maanden na afloop van het werk (uiterlijk 31 december 1997) een eindafrekening zou opmaken, met een accountantsverklaring volgens door de partijen gezamenlijk op te stellen controleprotocol;
- de provincie het rijk regelmatig moest informeren over de voortgang, via de Stuurgroep Deltaplan grote rivieren.

Op grond van de overeenkomst werd de totale rijksbijdrage in augustus 1995 overgemaakt aan de provincie. Deze bijdrage draagt het karakter van een voorwaardelijke toekenning vooraf en met verantwoording achteraf. Voorwaardelijk, omdat een bepaalde prestatie moet worden geleverd. Over de prestatie die volgens de Deltawet grote rivieren moest worden geleverd bestond onduidelijkheid, die ook in de overeenkomst niet werd opgehelderd.

Een eis van de overeenkomst was verder dat een controleprotocol zou worden opgesteld. Hiermee wordt in het algemeen beoogd de uitgangspunten ten aanzien van diepgang en reikwijdte van de accountantscontrole te regelen, alsmede de aard van de door de accountant af te geven verklaring. In juli 1996 bleek er echter nog geen controleprotocol te zijn opgesteld, terwijl de kade-aanleg al bijna was voltooid. De Rekenkamer is van mening dat dit betekent dat het protocol veel te laat beschikbaar zal komen. Met name bepalingen over tijdens de kade-aanleg te verrichten onvervangbare controles dienen tijdig beschikbaar te zijn: nu de kade-aanleg al zeer ver gevorderd is, is het hiervoor te laat (zie ook de slotbeschouwing).

Verder bleken de rapportages aan de stuurgroep over de voortgang met name een samenvatting van de stand van zaken met betrekking tot het Deltaplan grote rivieren in zijn geheel. Zij konden niet gezien worden als een (financieel) sturingsinstrument.

De waterschappen deelden de provincie na het sluiten van de overeenkomst mee niet te willen instaan voor mogelijke financiële risico's. Zij vonden dat daarvoor in de overeenkomst een «vangnet» had moeten worden opgenomen. De waterschappen benadrukten dat het een overeenkomst betrof tussen de provincie en het rijk en dat zij niet in de onderhandelingen waren betrokken.

Na het tekenen van de overeenkomst beschouwde de minister de uitvoering en eventuele financiële risico's als een zaak van de provincie en de waterschappen. Rijkswaterstaat bleek ook verder niet meer bij betrokken te zijn geweest bij de uitvoering.

### *3.5.2 Budgetbewakingssysteem provincie*

Om vanuit de provincie zicht te kunnen houden op de besteding van middelen bij de kade-aanleg stelde de externe projectcoördinator een budgetbewakingssysteem op. Het budget was verdeeld over de waterschappen en, uitgaande van de prioritering, waarover de Raad van State zich op dat moment nog niet had uitgesproken, toegerekend naar een aantal afzonderlijke posten. Het systeem kon tijdens de uitvoering per post de voortschrijdende ramingen confronteren met de oorspronkelijke budgetten en zo overschrijdingen zichtbaar maken.

Voor de aanleg van de subsidiabel gestelde tracés en posten had de coördinator zogenoemde «procedures aanleg kaden» opgesteld. De subsidieregeling van de provincie was er nader in geconcretiseerd voor de waterschappen ten aanzien van de declaratie van voorbereidingskosten, grondverwerving, het opstellen van bestekken, de aanbesteding, uitvoering, directie en het toezicht. Aan de hand van gegevens van de waterschappen zou de coördinator wekelijks een financieel overzicht opstellen waarin de oorspronkelijke budgetten geconfronteerd zouden worden met de voortschrijdende ramingen.

De waterschappen begonnen eind juni en begin juli 1995 met het aanbesteden. Hierbij werd volgens het eerste overzicht van de projectcoördinator geen rekening gehouden met de besluiten van de provincie. Zo waren in de aanbestedingsbedragen posten opgenomen voor door de provincie geprioriteerde voorzieningen.

Knelpunt was dat er geen tijd was tussen het beschikbaar komen van de bestekraming en de aanbestedingen. Hierdoor bestond geen correctiemogelijkheid als de ramingen hoger uitvielen dan het budget. Daardoor was bijsturing volgens de projectcoördinator in deze fase niet mogelijk.

In juli 1995 bleek een aantal aanbestedingen hoger uit te vallen dan de budgetten, omdat de laagste inschrijving boven de budgetraming lag. De waterschappen zagen nauwelijks mogelijkheden om te bezuinigen. In alle gevallen ging de provincie akkoord met gunning van de projecten, echter in sommige gevallen onder voorwaarde dat het waterschap later voorstellen zou doen voor het schrappen van geprioriteerde posten.

In een brief aan het waterschap Roer en Overmaas eind juli 1995 vermeldde de provincie vernomen te hebben dat dit waterschap, in afwijking van het besluit van de provincie, al opdracht had gegeven voor de uitvoering van een aantal geprioriteerde voorzieningen. De provincie benadrukte dat het financiële risico daarvan bij het waterschap lag.

Het budgetbewakingssysteem heeft slechts tot eind augustus 1995 wekelijkse overzichten opgeleverd. Als oorzaken voor het stopzetten werden onder meer genoemd het niet aansluiten van de gegevensstroom vanuit de waterschappen op de binnen de provincie gehanteerde systematiek en de uitspraak van de Raad van State over de onmogelijkheid van prioritering via het vaststellingsbesluit (zie paragraaf 3.6.1).

Volgens de projectcoördinator had het budgetbewakingssysteem echter met name door de opstelling van de waterschappen slechts korte tijd gewerkt. Deze waren namelijk volgens hem niet bereid om de vereiste financiële gegevens aan te blijven leveren. De waterschappen ontkenden dit.

De provincie (en Rijkswaterstaat) hebben van september 1995 tot februari 1996 geen financiële overzichten van de waterschappen meer ontvangen die (periodiek) inzicht gaven in de ontwikkeling van de kosten.

De waterschappen beschikten zelf niet over een dergelijk kostenbewakingssysteem om zicht te houden op de ontwikkeling van de totale kosten tijdens de uitvoering. Daarbij dient bedacht te worden dat de gehele directievoering werd uitgevoerd door de ingehuurde ingenieursbureaus. Deze hielden per bestek lijsten van meer- en minderkosten bij en bespraken onder- en overschrijdingen met medewerkers van de waterschappen in het periodieke bouwoverleg. Deze informatie werd evenwel niet geaggregeerd, en ook niet gerelateerd aan het beschikbare budget.

In de praktijk zijn overigens door de waterschappen soms wel soberder oplossingen gekozen om tot kostenbesparingen te komen. Voor grotere meerwerkposten vroegen de ingenieursbureaus, conform de afspraken met de waterschappen, eerst om toestemming.

### **3.6 Maatregelen na uitspraak Raad van State**

#### *3.6.1 Uitspraak Raad van State*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed haar eerste uitspraak over een vaststellingsbesluit op 21 augustus 1995. Hierin vernietigde de raad onder meer de bepaling in het vaststellingsbesluit over de prioritering van bepaalde werkzaamheden, omdat het zich niet met de strekking van de wet verdraagt dat de uitvoering van het plan afhankelijk wordt gesteld van een vervolgbesluit over de financiën. Volgens de Raad moeten er in beginsel voor alle in de Deltawet grote rivieren genoemde knelpunten beschermende voorzieningen komen, tenzij dat niet nodig is om een beschermingsniveau van 1/50 te bereiken.

De projectcoördinator leidde hieruit af dat de Deltawet grote rivieren toch taakstellend was, en dat hierdoor de bodem onder de kostenbeheersing door de provincie was weggeslagen. De waterschappen voerden gewoon alle plannen, ook de geprioriteerde tracés, uit en leken zich niet te storen aan eventuele budgetoverschrijdingen. De coördinator

schatte dat de waterschappen het budget met f 20 tot f 25 miljoen zouden overschrijden als ze alle plannen onverkort zouden uitvoeren. Hij vreesde dat de waterschappen door de uitspraak van de Raad van State minder dan ooit geneigd zouden zijn om binnen de vastgestelde budgetten te blijven. De waterschappen wezen er overigens op dat zij hun eigen budgetramingen vrijwel niet overschreden hadden. De Rekenkamer merkte op dat deze ramingen van de waterschappen uitkwamen op in totaal f 172 miljoen.

De provincie vroeg zich af of en zo ja welke financiële risico's aan haar positie waren verbonden. Enerzijds had zij in de subsidieverordening het maximum van f 155 miljoen opgenomen, maar anderzijds had zij ook de plannen van de waterschappen vastgesteld. De waterschappen voelden zich verplicht de plannen uit te voeren. De provincie vroeg zich af of zij nog wel voldoende sturend kon optreden. De waterschappen trokken zich volgens de provincie weinig aan van de financiële sturing van de provincie.

De provincie besloot zich ook extern te laten adviseren over haar positie en wendde zich tot de Landsadvocaat. De Landsadvocaat schreef in zijn advies van 11 september 1995, het mogelijk te achten dat de provincie in de subsidiebeschikkingen de bijdragen aan de waterschappen zou maximaliseren. Het risico van eventuele tegenvallers zou dan bij de waterschappen kunnen worden gelegd.

Drie weken na de uitspraak van de Raad van State vond bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie en het waterschap Peel en Maasvallei. Daarin maakten zij afspraken over de verdere financiering van de kadeplannen, waarvan op dat moment werd vastgesteld dat de oorspronkelijk geraamde kosten voor dit waterschap zouden worden overschreden met f 10,4 miljoen. Afgesproken werd dat het waterschap mocht doorgaan met zijn werkzaamheden en met de aanbestedingen. De kosten voor de bereikbaarheid bij calamiteiten zou de provincie niet subsidiëren. Het waterschap zegde toe zich tot het uiterste in te spannen om bij de uitvoering van de plannen alsnog besparingen te realiseren.

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de provinciale staten werd op 10 oktober 1995 erover geïnformeerd dat de uitspraken van de Raad van State over beroepen van burgers en bedrijven tegen de vaststellingsbesluiten, zouden leiden tot ongeveer 25 nieuwe besluiten. Ook werd de commissie geïnformeerd over het feit dat op dat moment de totaal geraamde overschrijding van de kosten f 17,7 miljoen, ofwel 13% van het budget bedroeg.

### *3.6.2 Subsidiebeschikkingen*

Op 21 september en 2 oktober 1995 verzochten de waterschappen de provincie om een voorschot. De provincie zond op 2 november de subsidiebeschikkingen naar de waterschappen en kende gelijktijdig voorschotten toe. In de beschikkingen werd de prioriteitenvolgorde aangehouden die eerder in de vaststellingsbesluiten was gehanteerd. Volgens de provincie was prioritering op zich niet door de Raad van State verworpen, maar was het vaststellingsbesluit er niet de juiste vorm voor gebleken. Ook werd in de subsidiebeschikkingen als totaal beschikbaar bedrag f 155 miljoen vastgesteld. De provincie kende, uitgaande van de budgetramingen van de waterschappen van f 172 miljoen, voor f 137 miljoen subsidie toe en wees subsidietoekenning voor enkele projecten af. De provincie hield f 18 miljoen in reserve voor een aantal projecten waaruit een keuze diende te worden gemaakt (prioritering). De provincie vond dat deze reserve in de eerste plaats besteed moest worden aan het realiseren van kwelvoorzieningen, omdat deze een noodzakelijke



aanvulling op de aangelegde kaden waren. De voorschotten betroffen maximaal 90% van de verleende subsidie. Voorwaarde was dat de provincie over de voortgang van de werkzaamheden elk kwartaal bericht zou worden.

De waterschappen hebben echter niet voldaan aan deze eis. De waterschappen wezen erop dat zij het niet eens waren met de subsidiebeschikkingen en bij GS bezwaarschriften hadden ingediend. Zij verwezen daarbij naar de uitspraak van de Raad van State en naar het advies van Boertien II, waarin staat dat de investeringskosten niet konden worden gedragen door de waterschappen. Een aanvaardbare waterkeringsomslag bood volgens dit advies voor de Limburgse waterschappen niet voldoende financieringsmogelijkheden.

De provincie Limburg en de beide waterschappen spraken onderling af dat de behandeling van de bezwaren wordt opgeschort, zolang een bestuurlijk compromis over de ontstane overschrijdingen nog tot de mogelijkheden behoorde. Intussen heeft de civiele rechter in juli 1996 uitspraak gedaan in een rechtszaak van de gemeente Roggel en Neer tegen de beslissing van het waterschap Peel en Maasvallei, om het kadeplan daar niet in uitvoering te nemen zolang niet duidelijk was of de financiële middelen toereikend zouden zijn. De rechter onderschreef de stelling van de gemeente, dat een eenmaal vastgesteld kadeplan móet worden uitgevoerd.

Deze uitspraak heeft het waterschap ertoe gebracht, nu toch naar de rechter te stappen om de subsidiebeschikking van de provincie in relatie tot het kadetraject Neer aan te vechten. De Maastrichtse rechtbank heeft in kort geding de eis van het waterschap om de provincie de aanlegkosten te laten financieren afgewezen.

### *3.6.3 Verzoek om extra steun van het rijk*

De minister schreef de gedeputeerde van Verkeer en Waterstaat op 14 november 1995 dat zij niet bereid was meer te doen dan zij al had gedaan. Zij wees erop dat in haar ogen de kosten van de kade-aanleg voor rekening kwamen van de regio en dat het rijk een royale bijdrage had verstrekt. De minister schreef dat het provinciaal bestuur net als zijzelf een grens moest trekken ofwel de extra kosten op zich zou nemen.

De provincie was het niet eens met dit standpunt. Volgens GS moest er één beleidslijn gelden voor alle grote rivieren in Nederland, namelijk een combinatie van algemene rijksmiddelen en een redelijke waterkeringsomslag voor de beschermde. Voor Limburg waren de kosten echter zo hoog dat bij een redelijke omslag de totale opbrengst slechts voldoende was om beheer en onderhoud te bekostigen. Dit betekende volgens GS dat de investeringskosten van de kaden uit de algemene rijksmiddelen gefinancierd moesten worden. GS gaf de voorkeur aan overleg met de minister, om procedures van de kant van de waterschappen te vermijden. Eind december 1995 bedroegen de tekorten circa f 20 miljoen. De provincie schreef de waterschappen dat ondertussen de financiële situatie voor de waterschappen vastlag, de subsidievoorwaarden bleven ongewijzigd.

De beide waterschappen waren het met dit laatste punt niet eens en bleven van oordeel dat de provincie de aan de uitvoering van de vastgestelde kadeplannen verbonden kosten integraal moest vergoeden.

Op 9 februari 1996 liet de minister aan GS weten dat er volgens haar van de kant van het rijk voldoende aandacht was voor de Limburgse problematiek. Zij kreeg de indruk dat de regio niet bereid was een deel van de kosten voor haar rekening te nemen, ondanks de bestuurlijke afspraken die hierover gemaakt waren. Daarnaast deelde zij mede dat de

Deltawet geen taakstellend karakter heeft en dat zij er niet voor voelde om de investeringskosten van de kades voor rekening van het rijk te nemen.

### 3.7 Conclusies

Volgens het Deltaplan grote rivieren zou het rijk een regiefunctie op zich nemen. De Rekenkamer heeft geen stukken aangetroffen waaruit blijkt hoe de HDW hieraan voor wat de kaden in Limburg betreft invulling heeft gegeven. In dit Deltaplan grote rivieren en ook in de Deltawet grote rivieren ontbreken bepalingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk, de provincie en de waterschappen op het financiële vlak. De Rekenkamer is van mening dat de HDW het risico hiervan had moeten onderkennen, juist vanwege het globale karakter van de afspraken in het Deltaplan grote rivieren en de oppervlakkige onderbouwing van de rijksbijdrage van f 100 miljoen.

Tijdens de eerste fase (uitwerken van de plannen en bestekken) ontbrak het daardoor aan één verantwoordelijke instantie die èn inhoudelijk èn financieel de verantwoordelijkheid droeg en sturing kon geven:

- Rijkswaterstaat legde de verantwoordelijkheid expliciet bij de regio maar bleef intussen wel betrokken door technisch deskundigen aan de provincie ter beschikking te stellen;
- de provincie deed weliswaar pogingen de waterschappen bij het opstellen van de kadeplannen te sturen door richtlijnen op te stellen en contactpersonen bij de waterschappen te plaatsen, maar bereikte daarmee nauwelijks resultaten; de provincie benutte ook niet de mogelijkheid om bij haar vaststellingsbesluiten de kadeplannen te toetsen op soberheid; het optreden van de provincie leidde er overigens in een aantal gevallen zelfs toe dat in de kadeplannen voor duurdere oplossingen werd gekozen; de vaststellingsbesluiten waren volgens de Rekenkamer cruciaal omdat daarin de uitgangspunten voor het ontwerp van de kaden, en dus een belangrijk deel van de kosten, werden vastgelegd.

De Rekenkamer meent dat door het ontbreken van één centrale sturende instantie nooit overeenstemming is bereikt over de technische uitgangspunten en dat mede als gevolg daarvan de kostenbeheersing bij de opstelling van de kadeplannen onvoldoende aandacht heeft gekregen. Intussen gingen de waterschappen in hoog tempo door met het voorbereiden van de aanleg.

In juni 1995 zegde de minister een hogere rijksbijdrage toe en legde de algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsfase bij de regio, wat in augustus werd vastgelegd in de overeenkomst tussen rijk en provincie. De provincie ging daarbij uit van de veronderstelling dat de gehanteerde eenheidsprijzen realistisch en de ramingen correct waren en dat prioritering mogelijk was, waardoor risicobeheersing mogelijk was. In de overeenkomst spraken zij, zoals in het voorafgaande reeds is opgemerkt, onderling af dat de rijksbijdrage maximaal f 155 miljoen zou belopen. De Rekenkamer vindt dat in deze overeenkomst ten onrechte geen heldere afspraken zijn gemaakt over de hiervoor te leveren prestatie. Juist over dat laatste punt bestond toen al maandenlang een fundamenteel verschil van mening. De waterschappen voelden zich door deze afspraken tussen rijk en provincie niet gebonden. Zij zijn niet gevraagd als partij bij de overeenkomst en hebben er overigens ook niet op aangedrongen dat dit zou gebeuren.

Volgens de overeenkomst zouden de partijen gezamenlijk een controleprotocol opstellen, dit was één jaar later echter nog niet gebeurd.

De provincie werd na het afsluiten van de overeenkomst in de rol van budgethouder geplaatst, waarmee zij overigens akkoord ging.

In haar vaststellingsbesluiten had de provincie bepaalde werkzaamheden geprioriteerd, maar de desbetreffende bepalingen in de besluiten werden door de Raad van State nietig verklaard. De provincie en de HDW hadden tot dat moment gemeend dat prioritering het middel was om de kosten te beheersen.

Daarnaast kwam naar voren dat de provincie de mogelijkheden die zij wel had om sturing te geven, zoals besparingsadviezen van de technische adviesdiensten van Rijkswaterstaat en het budgetbewakingsstelsel, onvoldoende effectief benutte. In november 1995 deed de provincie een laatste poging de kosten binnen de f 155 miljoen te houden door weer prioritering in te zetten, ditmaal in de subsidiebeschikkingen. De kade-aanleg was toen al zeer ver gevorderd.

De Rekenkamer stelde vast dat zowel de provincie als Rijkswaterstaat na augustus 1995 zeer beperkt zicht had op de totale kostenontwikkeling.

De Rekenkamer constateerde dat de waterschappen gedurende het gehele project in belangrijke mate hun eigen gang zijn gegaan: zij gaven er weinig blijk van in goed overleg tot sobere oplossingen te willen komen en achtten zich vanaf het begin niet gehouden aan het budgettaire plafond van aanvankelijk f 100 miljoen en later f 155 miljoen. Zij waren van mening dat de Deltawet grote rivieren taakstellend was en dat de uitvoering ervan niet afhankelijk kon worden gesteld van de beschikbaarheid van financiële middelen. Volgens de Rekenkamer mocht van de waterschappen worden verwacht dat zij de kaden in goed bestuurlijk overleg en zo sober en doelmatig mogelijk zouden aanleggen.

## **4 MEERKOSTEN**

### **4.1 Inleiding**

Eind januari 1996 werd het de provincie uit informatie van de waterschappen duidelijk dat de aangegane verplichtingen inmiddels hoger waren dan de toegekende subsidie, terwijl een aantal projecten niet was aanbesteed. Daarmee werd duidelijk dat het budget meer zou worden overschreden dan tot dat tijdstip werd aangenomen. Een kade in Groeningen (Noord-Brabant) bleek f 2,1 miljoen te gaan kosten in plaats van f 1,2 miljoen en voor de voorzieningen in Roermond werd nu f 15,1 miljoen geraamd terwijl het oorspronkelijke budget uitging van f 8,4 miljoen.

De provincie verzocht daarom de waterschappen financiële overzichten op te stellen die inzicht moesten geven in de totaal te verwachten kosten. De Rekenkamer onderzocht hoe provincie en waterschappen het inzicht in de overschrijdingen van het budget hadden onderbouwd.

### **4.2 Inzicht in kostenoverschrijding**

De eerste financiële overzichten van de waterschappen, van begin februari 1996, gaven aan dat de totale kosten circa f 202 miljoen zouden gaan bedragen. De overzichten waren volgens waterschappen en provincie zelf echter zo opgesteld dat er sprake was van een zo gering mogelijk risico voor de waterschappen. Ook was de hardheid van de ramingen niet aangegeven. Op basis van nieuwe informatie van de waterschappen kwam de provincie uiteindelijk tot een kostenoverschrijding van tenminste f 31,5 miljoen. Provincie en waterschappen besloten in overleg dat de waterschappen geen nieuwe verplichtingen zouden aangaan tot er duidelijkheid was over de financiën.

In maart 1996 lieten de waterschappen weten dat de verwachte meerkosten op f 30,7 miljoen uitkwamen en dat daarnaast een aantal onvoorziene posten op f 5 à f 10 miljoen werd geschat. De provincie stuurde het overzicht aan de HDW. Op verzoek van de HDW werden ze vervolgens door de DWW geanalyseerd, ter voorbereiding op overleg met de Limburgse overheden. De dienst concludeerde dat de door Limburg gepresenteerde meerkosten met f 15 miljoen konden worden gereduceerd en adviseerde om tegenvallers bij de aankoop van grond, een gedeelte van de kosten van demontabele wanden, bestuurscompensatie en extra kosten voor LNC-waarden door Limburg te laten betalen. Als de Deltawet grote rivieren niet taakstellend zou zijn, kon worden overwogen om dure tijdelijke constructies in stedelijk gebied niet aan te leggen.

Medio maart 1996 hebben GS de minister ingelicht over het verwachte financieringstekort, dat inmiddels op f 44 miljoen werd geraamd. In dit bedrag was voor nog onvoorziene overschrijdingen maximaal f 11 miljoen opgenomen. GS verzochten de minister om op korte termijn bestuurlijk overleg te voeren over het financieringsprobleem. Een bijdrage van de regio was mogelijk, maar zou niet substantieel kunnen zijn. De waterschappen konden slechts beperkt bijdragen als ze uit gingen van een acceptabele waterkeringsomslag van f 90,00 per huishouden. Desgevraagd meldden de waterschappen de Rekenkamer officieus dat zij samen een bedrag van circa f 6 miljoen zouden kunnen opbrengen; de provincie gaf aan eventueel ditzelfde bedrag te kunnen bijdragen. Van de gemeenten kon geen bijdrage worden verwacht omdat deze al kosten moesten maken om de rioleringen aan te passen.

Tijdens overleg met de Tweede Kamer op 27 maart 1996 benadrukte de minister dat het rijk een bijdrage van f 155 miljoen had gegeven en dat de bevoegdheid om de waterkeringswerken in Limburg uit te voeren in handen van provincie en waterschappen lag. Het verhogen van de bijdrage zou volgens haar overigens ook moeilijk zijn uit te leggen aan andere overheden die met vergelijkbare financiële problemen kampten. De minister wilde opnieuw overleggen met Limburg over mogelijke besparingen. Wellicht dat het rijk alsnog een financiële bijdrage kon geven. Zij waarschuwde de provincie dat die niet de illusie moest hebben dat volstaan kon worden met een bepaalde eigen bijdrage en dat het rijk de rest wel zou bijpassen.

In april 1996 analyseerde de Bouwdienst de budgetoverschrijdingen. De dienst merkte op dat alle tijdelijke voorzieningen (1/50-kaden) als definitief waren aangelegd.

Verder concludeerde de dienst, dat:

- de meeste tussentijdse aanbevelingen van de Bouwdienst over bezuinigingen in het ontwerp niet waren gehonoreerd;
- de waterschappen geprioriteerde projecten zonder overleg toch hadden uitgevoerd;
- onderdelen aan de plannen waren toegevoegd die daar niet in horen of die niet geraamd waren, zoals de aankoop van grond van al bestaande kaden en grondaankopen voor speciewinning;
- door de krappe tijdsplanning alle aandacht gericht was op de uitvoering en niet op budgettaire problemen.

In de definitieve analyse van Rijkswaterstaat staat dat van de f 44 miljoen kostenoverschrijding, die door de provincie aan het ministerie was gemeld, f 27 miljoen te vermijden zou zijn geweest als de regio diverse bezuinigingsvoorstellen van Rijkswaterstaat had opgevolgd. Rijkswaterstaat vroeg zich af of bepaalde kaden vanuit rentabiliteits-oogpunt wel aangelegd hadden moeten worden.

In april en mei 1996 vond bestuurlijk overleg plaats over verschillende analyses van de meerkosten tussen de waterschappen, provincie en de minister, maar een oplossing werd niet gevonden. De minister besloot toen de Rekenkamer te verzoeken een onderzoek in te stellen naar (overschrijdingen bij) de aanleg van de Maaskaden. Medio augustus 1996 wordt inmiddels rekening gehouden met een benodigd budget van circa f 177 miljoen voor de kaden in Limburg. Hierbij dienen de kosten van de kaden in Noord-Brabant (Groeningen en Gennep), van f 3,7 miljoen, nog te worden opgeteld. Voorts wordt rekening gehouden met een bedrag van circa f 11 miljoen voor onzekere posten als bestuurscompensatie en de lagere opbrengsten van speciewingebieden.

### **4.3 Belangrijkste gepresenteerde meerkosten**

#### *4.3.1 Inleiding*

De provincie heeft in overleg met de waterschappen een overzicht opgesteld van meerkosten ten opzichte van de oorspronkelijke raming van juni 1995. Het overzicht is op 21 maart 1996 naar de minister van Verkeer en Waterstaat en op 22 maart naar de Tweede Kamer gezonden. De Limburgse overheden trokken daarin de conclusie dat de meerkosten een gevolg zijn van niet te voorzien en niet te voorkomen oorzaken.

De Rekenkamer toetste het op 22 maart aan de Tweede Kamer toegezonden overzicht op hoofdlijnen. De Rekenkamer ging na wat de oorzaken waren van de gepresenteerde meerkosten en in hoeverre het overzicht een redelijk en volledig beeld gaf. Gezien de beperkte tijd die beschikbaar was konden door haar hierbij geen bestekscontroles en nacalculaties worden uitgevoerd, waardoor zij geen totaalbeeld heeft gekregen van de gerealiseerde meer- en minderkosten van het project. Hierdoor is niet exact bekend in hoeverre de bestekken aansluiten op de vaststellingsbesluiten, en in hoeverre de bestekken door de aannemers op een juiste wijze zijn uitgevoerd. Dit, in combinatie met de onduidelijkheid die steeds heeft bestaan over de uitgangspunten van de raming waarop de bijdrage van f 155 miljoen is gebaseerd, brengt met zich dat het volgens de Rekenkamer niet mogelijk is de opgetreden overschrijdingen zonder meer aan te merken als «meerkosten». In het «meerkosten-overzicht» worden immers twee situaties – die van juni 1995 en die van maart 1996 – met elkaar vergeleken die geen van beide precies gedefinieerd zijn. Waar in het navolgende van «meerkosten» wordt gesproken, wordt daarom in het algemeen bedoeld op de *gepresenteerde* meerkosten.

#### *4.3.2 Grondaankoop voor kaden en speciewinning*

In de rijksbijdrage van f 155 miljoen (die gebaseerd is op de door de Bouwdienst bepaalde eenheidsprijzen) is uitsluitend rekening gehouden met het aankopen van grond onder de aan te leggen kaden. Geen rekening is gehouden met de aankoop van extra gronden ten behoeve van bijvoorbeeld beheer en onderhoud. Ook voor de aankoop van speciewingebieden – gebieden waar klei wordt gewonnen voor het bouwen van de kaden – zijn geen kosten ingecalculleerd. Bij de totstandkoming van de rijksbijdrage gingen alle betrokken partijen<sup>1</sup> ervan uit dat de desbetreffende wingebieden óf voor hetzelfde bedrag verkocht zouden kunnen worden als waarvoor ze aangekocht waren óf gebruikt zouden kunnen worden voor natuurontwikkeling, in welk geval ze door de provincie bekostigd zouden worden (zie de nota: «De kaden herberekend»).

Gebleken is evenwel, dat de waterschappen meer grond (op basis van de vastgestelde kadeplannen) hebben aangekocht, voor grotere kaden,

---

<sup>1</sup> Rijk, provincie en waterschappen.

voor extra stroken naast de kaden voor beheer en onderhoud en voor de aanleg van calamiteitenpaden. Uit de door de waterschappen verstrekte overzichten blijkt dat voor circa f 22,1 miljoen grond is aangekocht voor de kaden (WRO f 12,7 miljoen en WPM f 9,4 miljoen). Indien volgens de uitgangspunten van de oorspronkelijke raming, zoals vastgelegd in de nota «De kaden herberekend», grond was aangekocht, zou dit naar schatting van de Rekenkamer globaal f 11,3 miljoen hebben gekost.<sup>1</sup> In totaal is er dus f 10,8 miljoen meer aan grondaankopen uitgegeven dan uit het overzicht blijkt.

Ook is gebleken, dat in de praktijk de aankoop van speciewingebieden toch kosten op zal leveren, doordat de opbrengsten bij verkoop waarschijnlijk lager zullen zijn dan verwacht. De waterschappen gaan er in hun meerkostenoverzichten van maart 1996 vanuit, dat de verkoop van de gebieden in totaal circa f 4,5 miljoen oplevert, terwijl ze zijn aangekocht voor circa f 13,3 miljoen: dit houdt dus een verlies in van f 8,8 miljoen (WRO f 2,6 miljoen en WPM f 6,2 miljoen).

Hieruit blijkt, dat de waterschappen in totaal een bedrag van f 19,6 miljoen meer aan grond voor kaden en speciewingebieden zullen uitgeven dan de bedoeling was blijkens de uitgangspunten waarop de rijksbijdrage van f 155 miljoen is gebaseerd.

De overschrijdingen in deze categorie meerkosten kunnen in de komende maanden nog oplopen doordat de verwachte opbrengt van speciewingebieden bij verkoop mogelijk nog lager wordt dan waar nu rekening mee wordt gehouden en doordat voor een aantal speciewingebieden waaruit met toestemming van de eigenaren om niet specie is gewonnen nu mogelijk toch een vergoeding moet worden betaald. De waterschappen schatten in maart 1996 het totale financiële risico van deze beide mogelijke ontwikkelingen op f 8,1 miljoen.

Rijkswaterstaat is overigens steeds van mening geweest, dat zoveel mogelijk grond onder de waterschapskeur<sup>2</sup> moest worden gebracht in plaats van ze aan te kopen. Hierdoor zou aan de eigenaren van de betreffende gronden de verplichting kunnen worden opgelegd mee te werken aan de aanleg, versterking en verhoging van de kaden, zonder de kaden in eigendom te verwerven. De waterschappen gaven aan de voorkeur te hebben gegeven aan het verwerven van de eigendom van de grond, onder andere in verband met volgens hen te verwachten schadeclaims van eigenaren van onder de keur gebrachte grond. Ook zou verwerving van grond het beheer van de kaden eenvoudiger maken.

De provincie was het aanvankelijk met Rijkswaterstaat eens, maar keurde de grondverwerving uiteindelijk in haar vaststellingsbesluiten alsnog goed.

#### 4.3.3 Extra transportkosten specie

GS besloten in juni 1995 op grond van inspraak van de bevolking en uit oogpunt van beperking van de kosten dat met name het waterschap Peel en Maasvallei niet alle in de kadeplannen opgenomen speciewingebieden mocht gebruiken. In de praktijk bleek toch één en ander anders uit te vallen en moest vaker specie van verder weg worden gewonnen wat tot hogere transportkosten leidde. In totaal bedroegen de extra kosten voor het winnen van specie, door het besluit van de provincie, f 1,2 miljoen.

#### 4.3.4 Bereikbaarheid bij calamiteiten

Van de rijksbijdrage van f 155 miljoen was f 5,5 miljoen bestemd voor

<sup>1</sup> Als volgt berekend:

– groene kaden 88 000 meter lang x 12,5 meter breed x f 10,00 is f 11 miljoen en  
– harde kaden 15 220 meter lang x 2 meter breed x f 10,00 is f 0,3 miljoen. Totaal f 11,3 miljoen. Breedte kaden en eenheids-prijs à f 10,00 afkomstig van Bouwdienst.

<sup>2</sup> Dit is de verordening van het waterschap.

het realiseren van bereikbaarheid bij calamiteiten: f 1,5 miljoen voor het waterschap Roer en Overmaas en f 4 miljoen voor het waterschap Peel en Maasvallei (uit de nota: «De kaden herberekend»). Dit laatste waterschap heeft in haar bestekken inderdaad calamiteitenpaden opgenomen en aangelegd, wat volgens WPM in totaal f 4,8 miljoen heeft gekost (dit is inclusief de aankoop van extra grond à f 1,6 miljoen, die al in de vorige paragraaf is genoemd).

De Rekenkamer achtte het zeer waarschijnlijk dat de meerkosten voor calamiteitenvoorzieningen hoger zijn, omdat bij voorbeeld voor de bescherming van Venlo een kadeconstructie is gerealiseerd die breder en duurder is dan strikt noodzakelijk, waardoor deze bij hoogwater op een hoger beschermingsniveau kan worden gebracht. Of dergelijke kadeconstructies ook elders zijn gekozen is de Rekenkamer niet bekend. Het meerkostenoverzicht geeft geen informatie over extra kosten door dit soort constructies, wat volgens de Rekenkamer wel in de rede had gelegen.

Overigens zijn naar aanleiding van discussies eind april 1995 omtrent het beschermingsniveau 1/50 en 1/250 enkele andere trajecten al op een beschermingsniveau van 1/250 gebracht<sup>1</sup>, waarvoor in de rijksbijdrage een bedrag is gereserveerd. De provincie is hiermee in haar vaststellingsbesluiten akkoord gegaan omdat zij meende dat de waterschappen zich hierbij konden beroepen op de Deltawet grote rivieren. Omdat met deze kosten in de rijksbijdrage al rekening was gehouden, gaat het strikt genomen niet om meerkosten ten opzichte van het bedrag van f 155 miljoen.

#### 4.3.5 Roermond

Voor de bescherming van Roermond en de voorstad St. Jacob was er bij de vaststelling van de budgetraming van f 155 miljoen nog geen oplossing beschikbaar. Waterstaatkundig bleek de situatie er erg ingewikkeld. In de budgetraming is toen voor Roermond en voorstad St. Jacob een indicatief bedrag opgenomen van f 8,4 miljoen<sup>2</sup>. GS besloot in juni 1995 het toen beschikbare deelplan nog niet vast te stellen omdat het volgens de provincie nog geen «goed onderbouwde en afgewogen oplossing voor de wateroverlast» bood. Het waterschap had in dit kadeplan overigens geen voorzieningen opgenomen om de voorstad St. Jacob te beschermen omdat dit traject volgens haar niet in de bijlage bij de Deltawet grote rivieren voorkwam.

In maart 1996 diende het waterschap een nieuw plan in, dat door de provincie gewijzigd werd vastgesteld, om aanvullend ook de voorstad St. Jacob te beschermen. St. Jacob is een stadswijk die bij hoogwater vaak met wateroverlast te maken krijgt. De provincie verzocht de minister, de bijlage bij de Deltawet grote rivieren hieraan aan te passen<sup>3</sup>. De totale kosten werden door dit besluit van de provincie f 6,6 miljoen hoger, dus f 15 miljoen in totaal. Dit is ook zo opgenomen in het meerkostenoverzicht.

#### 4.3.6 Neer en Mook

In de oorspronkelijke raming was rekening gehouden met gewone kaden bij Neer en Mook. Waterschappen en provincie hebben echter bij de planontwikkeling gekozen voor oplossingen die volgens hen technisch meer verantwoord waren. Bij Neer wordt op twee plaatsen een afsluiter in de beek geplaatst, en wordt een zogenaamde bypass aangelegd om bij hoogwater het water vanuit de bovenloop van de rivier af te voeren. Bij Mook is, naar aanleiding van reacties van burgers en bedrijven, ten

<sup>1</sup> Roer en Overmaas: de trajecten Eijsden, St. Pieter, Aasterberg, Ohé en Laak/ Stevensweert en Brachterbeek. Peel en Maasvallei: het traject Wessem.

<sup>2</sup> Roermond Centrum f 1,4 miljoen en voorstad St. Jacob f 7,0 miljoen, de nota «De kaden herberekend» p. 3 en 10.

<sup>3</sup> Bij afronding van het onderzoek was dit nog niet gebeurd.

behoefte van de recreatie- en beroepsvaart een bredere en beweegbare afsluiting (keersluis) gemaakt in het toevoerkanaal naar een waterplas om in de toekomst zandtransporten mogelijk te maken. De Bouwdienst vond bij verschillende gelegenheden de gekozen oplossingen overgedimensioneerd en zei niet te kunnen overzien of de argumenten vóór de keersluis juist waren. De provincie en waterschappen waren echter van mening dat de meerkosten van f 5,5 miljoen voor beide voorzieningen niet waren te vermijden.

#### *4.3.7 Demontabele voorzieningen*

In de raming is voor demontabele voorzieningen f 1,2 miljoen aan kosten voorzien. In de rijksbijdrage is er van uit gegaan dat de kosten van demontabele wanden circa duizend gulden per strekkende meter zouden bedragen. De Rekenkamer stelde vast dat de waterschappen hebben gekozen voor demontabele oplossingen die ongeveer het drie- à viervoudige hiervan hebben gekost.

In het eerste kadeplan van het waterschap Roer en Overmaas kwamen geen demontabele wanden voor. GS hebben vervolgens, naar aanleiding van de zienswijzen die bij hen waren ingebracht over het te verwachten verlies van uitzicht door de kade-aanleg, besloten in hun vaststellingsbesluit over de kadeplannen van het waterschap Peel en Maasvallei, in Well, kern Arcen en bij incidentele bebouwing/bedrijven alsnog demontabele wanden toe te passen. In de vaststellingsbesluiten zijn de criteria opgenomen op grond waarvan GS hiertoe in individuele gevallen hebben besloten. Bij het waterschap Roer en Overmaas ging het om de kaden bij Itteren en Herten. De extra kosten bedragen respectievelijk f 2,2 miljoen en f 1,4 miljoen. Volgens Rijkswaterstaat had bij een goede coördinatie tussen waterschappen een gedeelte hiervan kunnen worden voorkomen. Nu men in één geval gekozen had voor een mooie maar dure oplossing, en de provincie er vervolgens een beleidslijn voor had ontwikkeld, kon men ook voor de andere vergelijkbare gevallen niet meer met een goedkopere oplossing volstaan.

Een bijzondere demontabele voorziening is de coupure. Dit is een opening in een kade, die in geval van hoogwater kan worden afgesloten met demontabele delen. In de nota «De kaden herberekend» kwamen slechts enkele coupures voor, bij voorbeeld bij Borgharen. Uiteindelijk zijn er naar schatting tachtig coupures uitgevoerd. In het meerkostenoverzicht is hier gedeeltelijk rekening mee gehouden. In de post «demontabele kaden» zijn wel de kosten voor aanschaf van de materialen voor de demontabele wanden van de coupures meegenomen, maar niet de kosten voor de fundering en het betonwerk. De Rekenkamer is van mening dat ook deze kosten in het overzicht zichtbaar gemaakt hadden moeten worden om een goed beeld te krijgen van de werkelijke meerkosten voor coupures.

#### *4.3.8 Waterfronten*

Bij het waterschap Peel en Maasvallei waren in door de provincie vastgestelde kadeplannen (bij Arcen, Well en Mook) groene kaden voorzien. Vanuit belanghebbenden is hiertegen bezwaar gemaakt. De provincie heeft vooruitlopend op een beslissing van de Raad van State de voorziene groene kaden vervangen door harde kademuren die bovendien deels demontabel waren. De motieven voor deze wijzigingen waren de beperkte ruimte met name in de kernen, en het uitzicht. De provincie veronderstelde dat als zij niet tegemoet kwam aan de bezwaren van de belanghebbenden de Raad van State toch in het voordeel van de



belanghebbenden zou besluiten. Extra kosten van deze besluitvorming bedragen volgens het overzicht f 3,3 miljoen.

#### *4.3.9 Voorbemetseling*

In de Deltawet grote rivieren is bepaald dat de waterschappen bij het opstellen van de kadeplannen rekening moeten houden met landschap, natuur en cultuurhistorie (LNC-waarden). In de rijksbijdrage van f 155 miljoen werd rekening gehouden met een bedrag van f 15,5 miljoen voor LNC-waarden, waarvan f 14 miljoen voor voorbemetseling. De provincie merkte in een notitie over de meerkosten op dat zij, gelet op het advies van de commissie Boertien I, dit metselwerk noodzakelijk achtte en het daarom in de vaststellingsbesluiten heeft goedgekeurd. Opmerkelijk is, dat de provincie hoewel zij deze mening was toegeedaan, in datzelfde besluit voorbemetseling heeft geprioriteerd, dat wil zeggen: daar pas in een later stadium over wilde beslissen. Dit is des te vreemder, omdat zij realiseerde dat voorbemetselen in een later stadium tot hogere kosten zou leiden.

In een reactie van de Bouwdienst op de concept-kadeplannen bleek dat er over het geheel genomen veel meer keermuren inzitten dan in Boertien II was voorzien, tevens waren vrijwel al deze keermuren met metselwerk bekleed. Het viel de Rekenkamer op dat de extra kosten die voor voorbemetseling moeten zijn gemaakt niet in de meerkostenoverzichten zijn opgevoerd.

#### *4.3.10 Afrastering*

Met voorzieningen voor beheer en onderhoud van de kaden was in de rijksbijdrage van f 155 miljoen bewust geen rekening gehouden omdat beheer en onderhoud van waterkeringen de verantwoordelijkheid is van de beheerders, dus de waterschappen. In de door de waterschappen opgestelde kadeplannen, zoals vastgesteld door de provincie, waren echter wel werkzaamheden opgenomen voor het afrasteren van kaden om het mogelijk te maken de kaden te laten afgrazen door schapen.

In het meerkostenoverzicht van maart 1996 voerden de waterschappen een bedrag van f 3,8 miljoen op voor afrastering: voor het waterschap Roer en Overmaas gaat het om f 2,3 miljoen en voor het waterschap Peel en Maasvallei om f 1,5 miljoen. Bij het waterschap Roer en Overmaas blijkt over een lengte van circa 100 kilometer afrastering aangebracht te zijn (dit is meer dan was gepland in het kadeplan) en bij het waterschap Peel en Maasvallei moet nog besloten worden of permanente afrastering aangebracht gaat worden. Door dit laatste waterschap wordt overwogen om gebruik te maken van tijdelijke langsafrasteringen in plaats van het aanleggen van permanente afrastering. Gevolg hiervan kan zijn dat de door dit waterschap gepresenteerde meerkosten voor afrastering teruggebracht kan worden tot f 0,4 miljoen. Het totaal aan meerkosten voor afrastering komt dan op f 2,7 miljoen in plaats van de f 3,8 miljoen die in het overzicht is gepresenteerd.

De Rekenkamer vindt het niet juist dat meerkosten voor afrastering worden gepresenteerd omdat deze onder beheer en onderhoud vallen en dus door de waterschappen zelf moeten worden opgebracht.

#### *4.3.11 Grootschalige infrastructuuraanpassingen*

In de raming van de f 155 miljoen zijn grootschalige aanpassingen aan ondergrondse en bovengrondse infrastructuur buiten beschouwing gebleven. Bij de aanleg bleken bij Venlo en Tegelen hiervoor toch

werkzaamheden te moeten worden verricht, wat volgens de waterschappen tot de gepresenteerde meerkosten van f 2,5 miljoen heeft geleid.

#### 4.3.12 *Schadevergoedingen*

##### 4.3.12.1 *Schade aan wegen*

Rijkswaterstaat en provincie zijn het oneens over de vraag of in de oorspronkelijke raming rekening is gehouden met het vergoeden van schade aan wegen. De Bouwdienst is van mening dat de post onvoorzien in de raming hierin voorziet.

De provincie geeft in het overzicht aan dat er vooral bij speciewingebieden schade aan wegen is ontstaan. Zij is van mening dat daar waar de wegen niet voor dit verkeer (B-wegen) geschikt waren dit ten laste van de waterschappen zou moeten komen. Daar waar de wegen wel geschikt zijn voor dit werkverkeer zou dit ten laste van de gemeente moeten komen.

In het meerkostenoverzicht wordt voor het herstel van wegen een bedrag van f 3 miljoen opgevoerd. Aangezien onduidelijk is of deze post al dan niet in de oorspronkelijke raming begrepen was, kan de Rekenkamer geen uitspraak doen over de vraag of dit bedrag terecht als meerkostenpost wordt gepresenteerd.

##### 4.3.12.2 *Bestuurscompensatie*

Bestuurscompensatie is de vergoeding voor schade die iemand lijdt door de uitvoering van een werk, en waarvan deze de kosten redelijkerwijs niet zelf hoeft te dragen. Artikel 7 van de Deltawet grote rivieren bepaalt dat dergelijke schadevergoedingen moeten worden toegekend door de waterschappen als uitvoerders van de werken. De Memorie van Toelichting bij de wet stelt dat deze zich de door de uitvoering van de werken rechtstreeks getroffen belangen van derden ook in financiële zin hebben aan te trekken<sup>1</sup>.

Ook hier zijn Rijkswaterstaat en de provincie het erover oneens of hiermee rekening is gehouden in de oorspronkelijke raming.

In het meerkostenoverzicht is aangegeven dat de waterschappen inmiddels voor f 0,5 miljoen aan claims hebben erkend en dus zullen betalen, terwijl er voor f 2,8 miljoen claims zijn ingediend die (nog) niet door hen zijn erkend. Omdat onduidelijk is of deze post in de raming is meegenomen, kan de Rekenkamer zich ook hier niet uitspreken over de vraag of dit bedrag terecht als meerkostenpost wordt opgevoerd.

#### 4.3.13 *De Kamp*

De provincie heeft in enkele gevallen in haar vaststellingsbesluiten kaden laten vervallen bij alleenstaande bebouwing, onder verwijzing naar de beperkte financiële middelen. Enkele burgers van de wijk De Kamp gingen hiertegen in beroep bij de Raad van State, die hen in het gelijk stelde<sup>2</sup>. De Raad vond dat kaden die in de bijlage bij de Deltawet grote rivieren zijn opgenomen en die nodig zijn om een beschermingsniveau van 1/50 te bereiken èn waarvoor niet geldt dat het «om andere redenen redelijkerwijs niet kan worden geveerd», moeten worden aangelegd. Een gebrek aan financiële middelen doet daar volgens de Raad van State niet aan af.

De extra kosten voor dit langere kadetraject bedroegen volgens het waterschap Peel en Maasvallei f 0,8 miljoen en zijn in het overzicht als meerkosten opgevoerd.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 109, nr. 3, blz. 8.

<sup>2</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak E10.95.0015/1 van 21 september 1995.

#### 4.3.14 Diversen

##### 4.3.14.1 Archeologisch onderzoek

In het meerkostenoverzicht presenteert de provincie in de post «diversen» kosten voor archeologisch onderzoek die «na de start van de uitvoering» aan het licht kwamen. Om welk bedrag het gaat, is niet uit dit overzicht af te leiden. In juli 1996 bleek het bij de beide waterschappen tezamen om een bedrag van circa f 0,2 miljoen te gaan.

De Rekenkamer constateerde dat deze kosten al in de conceptkadeplannen waren voorzien maar niet in de budgetraming zijn meegenomen. De provincie stelde in haar vaststellingsbesluiten dat deze kosten deel uitmaakten van de totale projectkosten. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat deze kosten desondanks nu als meerkosten worden aangemerkt.

##### 4.3.14.2 Beplanting

Het waterschap Roer en Overmaas presenteert f 0,6 miljoen aan kosten voor herbeplanting ondanks het feit dat dit volgens de Bouwdienst in de eenheidsprijzen en dus in de rijksbijdrage van f 155 miljoen is opgenomen. Aangezien onduidelijk is of deze post in de oorspronkelijke raming begrepen was, kan de Rekenkamer geen uitspraak doen over de vraag of dit bedrag terecht als meerkostenpost wordt gepresenteerd.

##### 4.3.14.3 Tracéwijzigingen

Een tweetal tracés is door een uitspraak van de Raad van State en door de provincie gewijzigd: respectievelijk het tracé IAZI Stein<sup>1</sup> en het tracé Hondenbergje. De extra kosten voor het waterschap Roer en Overmaas bedragen f 0,76 miljoen. Deze meerkosten zijn niet in het overzicht van maart 1996 verwerkt.

#### 4.4 Minderkosten

In het overzicht wordt één minderkostenpost van f 10 miljoen opgevoerd, namelijk voor kwelvoorzieningen zoals pompen.

Kwelvoorzieningen waren in de vaststellingsbesluiten geprioriteerd en zouden dus pas in de tweede fase worden aangelegd. De Rekenkamer stelde vast dat in een aantal bestekken voor de eerste fase al een deel van de werkzaamheden voor kwelvoorzieningen was opgenomen. De kosten van deze werkzaamheden drukken dus op andere budgetposten, waardoor kwelvoorzieningen in werkelijkheid duurder zijn dan ze nu lijken. Om hierover nauwkeurige uitspraken te kunnen doen, zouden de bestekken moeten worden nagelopen.

De Rekenkamer vond het verder opmerkelijk dat, waar een budget beschikbaar was van f 155 miljoen, slechts op één kostenpost besparingen worden gepresenteerd. Zij acht het aannemelijk dat er in werkelijkheid meer minderkostenposten zijn en vraagt zich af of het overzicht in dit opzicht wel een volledig beeld geeft.

#### 4.5 Conclusies

De Rekenkamer stelde vast dat het de provincie en de waterschappen veel tijd en moeite heeft gekost om een overzicht van meerkosten op te stellen. Dit wordt naar haar mening voor een belangrijk deel veroorzaakt

---

<sup>1</sup> Integrale afvalwaterzuiveringsinstallatie van DSM.

door het ontbreken van een functionerend kostenbewakingsstelsel voor het project bij provincie en waterschappen.

De Rekenkamer toetste het gepresenteerde meerkostenoverzicht op hoofdlijnen en stelde vast, dat:

- sommige kostenoverschrijdingen in werkelijkheid groter zullen zijn dan aangegeven: de kosten voor grondverwerving à circa f 10,8 miljoen en de aankoop van speciewingebieden à circa f 8,8 miljoen;
- het niet volledig was: extra calamiteitsvoorzieningen bij Venlo en extra kosten door meer coupures ontbraken;
- de post «afrastering» f 3,8 miljoen er ten onrechte in is opgenomen;
- van een aantal meerkostenposten niet kan worden vastgesteld of ze terecht worden gepresenteerd, omdat onduidelijk is of ze in de oorspronkelijke raming zijn meegerekend.

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat een totaalbeeld van alle meer- en minderkosten alleen kan worden verkregen door een uitvoerige analyse van de bestekken en nacalculaties.

De meerkosten zoals gepresenteerd in het meerkostenoverzicht van 22 maart 1996 komen, gelet op het bovenstaande, waarschijnlijk hoger uit dan het bedrag van maximaal f 44 miljoen dat door de provincie en de waterschappen wordt genoemd.

Volgens de Rekenkamer kan het welhaast niet anders, dan dat er meer minderkostenposten zijn dan alleen de post «kwelvoorzieningen» uit het overzicht: anders was de totale overschrijding immers hoger uitgevallen. Ook in dit opzicht lijkt het overzicht dus incompleet te zijn.

Overigens maakten de waterschappen medio augustus bekend dat de totale overschrijding van het budget inmiddels lager uit zou komen dan op de f 44 miljoen die in maart 1996 werd gepresenteerd, namelijk op circa f 36 à 37 miljoen.

De Limburgse overheden stelden bij de presentatie van hun meerkostenoverzicht, in maart 1996, dat de extra kosten niet te voorzien en niet te vermijden waren. Deze stelling is volgens de Rekenkamer slechts ten dele juist. Ook keuzes van de waterschappen en besluiten van de provincie hebben namelijk geresulteerd in niet onbelangrijke meerkosten: te denken valt bij voorbeeld aan de beslissingen om meer en duurdere demontabele voorzieningen te treffen, om bepaalde speciewingebieden aan te wijzen of om meer grond aan te kopen.

## **5 SLOTBESCHOUWING**

De Rekenkamer is van mening dat in de korte periode sinds de vaststelling van het Deltaplan grote rivieren door de betrokken overheden veel werk is verzet om de Maaskaden in Limburg in de beoogde korte tijd aan te leggen. Toch zijn er, mede door de snelheid waarmee het project is uitgevoerd, volgens haar ook enkele kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Deze kanttekeningen moeten gezien worden in het licht van de actuele discussie over de gepresenteerde meerkosten.

De minister achtte zichzelf uitsluitend verantwoordelijk in voorwaarden-scheppende zin: als medewetgever stelde zij de Deltawet grote rivieren op, die het project procedureel mogelijk maakte, en daarnaast leverde zij een rijksbijdrage omdat van provincie en waterschappen niet kon en mocht worden verwacht dat zij een dergelijk groot project uit de eigen middelen zouden financieren. Op welke wijze de regio feitelijk uitvoering gaf aan het Deltaplan, en met name hoe zij verkoos de rijksbijdrage te besteden, beschouwde de minister niet als haar verantwoordelijkheid. Haar departement bleef zich echter wel bemoeien met de uitvoering maar

in haar ogen alleen als technisch adviseur bij de ontwikkeling van de kadeplannen.

De Rekenkamer betwijfelt of deze opstelling van het rijk past binnen de in het Deltaplan vastgelegde verantwoordelijkheid van het rijk voor de algehele regio. Zij is van mening dat het rijk mede gelet op de specifieke situatie in Limburg, gekenmerkt door een zeer korte voorbereidingstijd waaruit grote onzekerheidsmarges voortvloeiden, de beperkte ervaring met kade-aanleg en de beperkte mogelijkheden van de waterschappen om eventuele meerkosten om te slaan over de te beschermen gezinnen<sup>1</sup>, voor duidelijke afspraken had moeten zorgen over de uitvoering en de financiering van de kaden. In de eerste fase van het project leken de provincie en de waterschappen onvoldoende doordrongen te zijn van het feit dat het rijk had gekozen voor het verstrekken van een vast (maximaal) budget en dat het risico van meerkosten bij de regio was gelegd. Volgens het rijk was deze afspraak in overleg met de provincie gemaakt, maar de Rekenkamer heeft deze in notulen van de vergaderingen niet aangehouden. Ook is er niet voor gekozen om in het begin afspraken over taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van dit omvangrijke project nader uit te werken en vast te leggen in een overeenkomst.

De Rekenkamer stelde vast dat door het ontbreken van nadere afspraken al snel na de start onenigheid ontstond over de uitgangspunten van de kade-aanleg. De Limburgse overheden wilden dijken aanleggen, terwijl de minister van mening was dat volstaan kon worden met beperktere voorzieningen. Bij deze discussies speelde de status van de bij de Deltawet gevoegde bijlagen met tracés een belangrijke rol. Het rijk was van mening dat er geen verplichting was tot het aanleggen van alle aangegeven tracés met het aangegeven beschermingsniveau, de Limburgse overheden zagen de wet echter als taakstellend. Deze onenigheden bleven tijdens de gehele uitvoering bestaan. Van de minister (i.c. Rijkswaterstaat) had verwacht mogen worden dat zij uit hoofde van haar regiefunctie deze interpretatieverschillen in een vroegtijdig stadium tot een oplossing had gebracht in plaats van de opstelling te kiezen die volgens de Rekenkamer neerkwam op «we agree to disagree». Pas in augustus 1995, in een te laat stadium, is er een overeenkomst tot stand gekomen. Bovendien werden met deze overeenkomst niet alle geschilpunten opgelost. De minister heeft door deze gang van zaken de regiefunctie van het rijk onvoldoende inhoud gegeven.

De waterschappen vonden dat de minister door in de wet het beschermingsniveau van ten minste 1/50 te noemen, wel degelijk ook inhoudelijk eisen aan het project – en in het bijzonder aan hen als uitvoerders ervan – stelde. Zij hielden vol dat de wet een taakstellend karakter had, en dat de uitvoering ervan financieel niet aan banden kon worden gelegd. De waterschappen beschouwden de vaststellingsbesluiten van de provincie als instemming met de kadeplannen, waardoor sturing in de uitvoeringsfase door de provincie niet meer aan de orde kon zijn.

De Rekenkamer constateerde dat de waterschappen gedurende het gehele project in belangrijke mate hun eigen gang zijn gegaan: zij gaven er weinig blijk van in goed overleg tot sobere oplossingen te willen komen en achtten zich vanaf het begin niet gehouden aan het budgettaire plafond van aanvankelijk f 100 miljoen en later f 155 miljoen.

De provincie bevond zich in een lastige positie tussen rijk en waterschappen. De Deltawet grote rivieren plaatste haar inhoudelijk in een centrale positie, doordat zij in de vorm van het vaststellingsbesluit toestemming moest geven voor de uitvoering van de werkzaamheden door de waterschappen. Zij was van mening dat zij door een uitspraak van

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 2.1.

de Raad van State in de tweede helft van augustus 1995 nauwelijks nog mogelijkheden had om de kosten te beheersen.

De Rekenkamer concludeerde dat de provincie met name in de cruciale beginfase mogelijkheden voor kostenbeheersing heeft laten liggen. Zij maakte daarbij geen gebruik van haar vaststellingsbesluiten om de kadeplannen van de waterschappen op soberheid te toetsen. De maatschappelijke druk om vooral voort te maken en de algemene bekendheid met de in de Deltawet aangegeven tracés speelden daarbij ongetwijfeld mee.

De onduidelijkheid over de verschillende verantwoordelijkheden heeft volgens de Rekenkamer belangrijke consequenties gehad voor het verloop van het project en de financiële problemen die daarbij zijn gerezen. Zij acht het overigens niet onwaarschijnlijk dat enkele van de opgetreden meerkosten ook bij een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling niet te vermijden zouden zijn geweest. Zij stelde echter ook vast dat door bepaalde keuzen en beslissingen van waterschappen en provincie de kosten van de kade-aanleg hoger zijn uitgevallen dan het beschikbare budget van f 155 miljoen.

Volgens haar is het aannemelijk dat het gezien de haast waarmee een en ander gerealiseerd moest worden, voor een sobere en doelmatige uitvoering van de kaden beter was geweest als de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden in één hand hadden gelegen.

Het geheel overziende stelt zij vast dat zoals het project nu is uitgevoerd alle betrokken partijen steken hebben laten vallen.

De Rekenkamer neemt zonder meer aan dat bij de nog komende verdieping en verbreding van de rivierbedding verantwoordelijkheidsverdeling en projectmanagement extra aandacht zullen krijgen.

Tot slot wil de Rekenkamer aandacht besteden aan de vraag naar de rechtmatigheid. Zij dringt er, mede uit hoofde van haar wettelijke taak de rijksrekening goed te keuren, op aan dat zo spoedig mogelijk een controleprotocol tot stand komt waarin geregeld wordt hoe straks bij de afrekening van het project de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage vastgesteld gaat worden. Het controleprotocol zal richting dienen te geven aan onder meer de bij de eindafrekening te verrichten controles (bestekscontrole en nacalculatie). De Rekenkamer zal, mede gelet op de onduidelijkheden over de te leveren prestatie en op de problematiek van de onvervangbare controles, in haar rechtmatigheidsonderzoek aandacht besteden aan de eindafrekening van de rijksbijdrage.

## **6 REACTIES**

### **6.1 Reactie minister**

De minister schreef in haar reactie op het rapport, waardering te hebben voor het werk dat de Rekenkamer op haar verzoek had verricht, en zich in grote lijnen te kunnen vinden in de gemaakte analyse. De minister zei met de Rekenkamer van mening te zijn dat de eindverantwoordelijkheid bij dit type projecten beter moet worden geregeld. Naar het oordeel van de minister deed het rapport recht aan de verschillende benaderingen van de betrokken partijen.

De minister schreef er behoefte aan te hebben een en ander te verduidelijken ten aanzien van ieders verantwoordelijkheid voor het project, met name in de eerste fase: bij het opstellen van het Deltaplan grote rivieren begin februari 1995 bestond volgens de minister bij het rijk

– gezien de complexiteit van het gehele project – nog de gedachte van een wat sterkere rijks-regie-rol. In het overleg van het kabinet met het Interprovinciaal Overleg (ipo), de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 9 februari 1995 was met name van de zijde van het ipo benadrukt dat – mede gezien de decentralisatie-afspraken over de rivierdijken het ipo de coördinatie zou verzorgen ten behoeve van de door de minister voorgezeten Stuurgroep Deltaplan grote rivieren. In deze stuurgroep werd en wordt verder invulling gegeven aan de rijks-regie-rol. Voor de versnelling van de rivierdijkversterkingen heeft deze aanpak prima gewerkt, aldus de minister. De minister schreef aanvankelijk de beleving te hebben gehad, dat ook voor het onderdeel Maaskaden goede afspraken waren gemaakt. Dat de schriftelijke vastlegging van deze afspraken niet altijd even duidelijk was, kwam volgens de minister doordat de vertegenwoordigers van het rijk in het overleg met de regionale overheden ervan overtuigd waren dat de kern van de afspraken over en weer volstrekt helder was.

De minister stelde ten slotte dat haar bekend was dat de regio de Limburgse bevolking een bescherming van ten minste 1/50 wilde bieden, en dat zij dit steeds als een keuze van de provincie heeft beschouwd. Zij erkende dat de formulering in de Memorie van Toelichting bij de Deltawet grote rivieren aanleiding kon geven tot een andere uitleg. De minister schreef dat zij van mening is, dat dit verschil van benadering de grote oorzaak van de gerezen problemen is geweest.

## **6.2 Reactie provincie**

Het College van Gedeputeerde Staten van Limburg wees er in zijn reactie op dat er een verschil van mening bestond tussen de regio en de HDW over de noodzakelijkheid van de aanleg van de kaden. De provincie gaf aan dat, ondanks dat de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving in haar advies van 30 augustus jl. aangeeft dat de Deltawet grote rivieren niet taakstellend is, deze Staatscommissie erkent dat door de ontstane verwachtingen de vrijheid van de verantwoordelijke beheerders om al dan niet tot uitvoering van versterkingswerkzaamheden over te gaan materieel zeer beperkt was.

De provincie ging verder in op de conclusie van de Rekenkamer dat de provincie de mogelijkheden tot kostenbeheersing onvoldoende heeft benut. Volgens de provincie waren die mogelijkheden beperkt. Zij stelde, dat:

- bij het opstellen van de Deltawet die onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen, een aantal elementen in de wet onvoldoende op hun consequenties zijn doordacht, zoals het ontbreken van een financiële paragraaf, de bevoegdheidsverdeling, en de automatische vaststelling van de plannen zes weken na indiening; de provincie heeft in de wet geen bevoegdheden gekregen om de waterschappen richtlijnen te geven of anderszins aanwijzingen te geven; ook is onvoldoende de consequentie gerealiseerd van het gegeven, dat het gebied van de onbedijkte Maas niet onder de Wet op de waterkering valt; daardoor verschilde de situatie in Limburg met die in de rest van het land; in Limburg moest nog voor dijkversterkingswerken in Midden-Nederland vele plannen gereed waren en de kosten- en bevoegdheidsverdeling op voorhand duidelijk waren en
  - de (nog globale) kadeplannen binnen zes weken vastgesteld moesten worden; er waren op dat moment alleen globale ramingen, die een totaal van meer dan f 200 miljoen indiceerden; de provincie had dus, zo stelt zij in haar reactie, in aanvang geen gedetailleerd zicht op de met de plannen gemoeide kosten; de Deltawet leverde hier ook geen instrument voor en stelde ook geen nadere eisen aan de ingediende plannen; de gedachte om in een periode van zes weken zelf plannen door de provincie te laten

uitwerken, danwel tot omvangrijke aanpassingen te komen, is ook achteraf gezien volgens de provincie niet realistisch; de provincie wordt ingevolge de Deltawet geacht de plannen te toetsen op de waterstaatkundige aspecten en op de algemene en individuele belangenafweging, die door de waterschappen had plaatsgevonden.

Over de meerkosten merkte de provincie op dat zij de analyse van de Rekenkamer op een aantal punten onnodig onduidelijk vindt over de vraag of bepaalde posten al dan niet in de oorspronkelijke raming waren meegenomen. De provincie stelde, verwijzend naar de notitie «De kaden herberekend», dat daarin expliciet is vermeld dat «In de eenheidsprijzen de volgende onderdelen niet opgenomen zijn:

- grootschalige aanpassingen aan ondergrondse en bovengrondse infrastructuur;

- compenserende maatregelen voor waterstandsverhogingen;
- schade aan wegen door de werkzaamheden;
- bestuurscompensatie;
- funderingen, damwanden etc. voor harde kaden.»

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek vastgesteld, dat tussen de Bouwdienst, opsteller van de eenheidsprijzen die bepalend waren voor de rijksbijdrage, en de provincie een verschil van mening is blijven bestaan over de vraag, of bepaalde posten in de eenheidsprijzen waren meegenomen. De Bouwdienst meende dat schade aan wegen en bestuurscompensatie in de eenheidsprijzen waren verdisconteerd, terwijl de provincie meende dat dit niet zo was. Omdat niet meer was vast te stellen wie gelijk had, kon de Rekenkamer geen uitspraak doen over de vraag of de voor deze posten opgevoerde meerkosten terecht als meerkosten werden gepresenteerd.

In de paragraaf over de kosten van grondverwerving geeft de Rekenkamer naar het oordeel van de provincie een onvolledig beeld, omdat ze de suggestie oproept van excessieve uitgaven voor grondverwerving. De kosten van de grondverwerving voor de kade-aanleg worden in het rapport behandeld aan de hand van normbedragen, hetgeen volgens de getoonde berekening leidt tot een raming van f 11,3 miljoen voor grondaankoop. Ten behoeve van de beoordeling van de bestekramingen heeft de provincie het budget van f 155 miljoen uitsplitst in een aantal kostencategorieën, waaronder grondverwerving. Voor de categorie grondverwerving is daarbij gerekend met een strook van 20 meter en een prijs van f 9,00 per m<sup>2</sup>. Binnen het bedrag van f 155 miljoen is bijgevolg in de budgetoverzichten een bedrag van ca f 25 miljoen opgenomen voor de totale grondverwervingskosten, aldus de provincie.

De Rekenkamer merkte op dat de waterschappen een soortgelijke opmerking maakten over haar bevindingen ten aanzien van de aankoop van grond. Zowel provincie als waterschappen baseren zich hierbij op de budgetoverzichten van de provincie, waarin inderdaad een groter bedrag voorzien was voor grondaankopen. Het meerkostenoverzicht van maart 1996 evenwel vergelijkt de situatie van dat moment niet met de budgetoverzichten van de provincie, maar met de eerdere budgetraming die aan de bijdrage van f 155 ten grondslag lag, en waarin voor grondaankopen veel minder geld was gereserveerd. Van dit meerkostenoverzicht is de Rekenkamer in haar onderzoek uitgegaan: zij heeft de onderbouwing van dit overzicht onderzocht en dus de budgetraming die ten grondslag lag aan de rijksbijdrage als ijkpunt genomen. De Rekenkamer doet geen uitspraak over de juistheid van de keuze van provincie en waterschappen om meer grond aan te kopen.

De provincie onderschreef de conclusie van de Rekenkamer, dat het integrale project Maaskaden intussen van iedereen een beetje, maar van niemand (meer) helemaal was. Achteraf gezien is dat volgens de provincie



juist, net zo goed als dat achteraf het geheel overziende geconstateerd kan worden dat alle betrokken partijen steken hebben laten vallen. Tevens is de provincie het met de Rekenkamer eens, dat uit de historie lessen getrokken dienen te worden voor de aansturing en verantwoordelijkheidsverdeling van toekomstige veelomvattende projecten als de verbreding en verdieping van de Maas.

Tot slot merkte de provincie op dat door de inzet van de betrokken overheden in korte tijd met voortvarendheid veel werk is verzet teneinde voor de winter van 1995 zoveel mogelijk burgers langs de Maas bescherming te bieden.

### **6.3 Reacties waterschappen**

Volgens de voorzitter van het waterschap Peel en Maasvallei mocht geconstateerd worden dat in hoge mate de gestelde doelen binnen de zeer krappe termijnen zijn gerealiseerd. Als (achteraf) kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij een aantal aspecten, dan dienden volgens de voorzitter de bijzondere omstandigheden in relatie tot de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd nadrukkelijk te worden meegewogen. Dit is naar de mening van de voorzitter ook van toepassing op de financiële aspecten van dit bijzondere project.

De kritische kanttekeningen die de Rekenkamer op een aantal plaatsen maakt over de positie en rol van de waterschappen dienden volgens de voorzitter genuanceerd te worden tegen de achtergrond van:

- het ontbreken van duidelijke (vooraf) door het rijk en/of provincie vastgestelde (technische) uitgangspunten voor de kade-aanleg;
- de verplichting op grond van de Deltawet grote rivieren om plannen op te stellen op basis van de aangegeven knelpunten, een beschermingsniveau van tenminste 1/50, weging van individuele en algemene belangen, gangbare technische normen;
- de verplichting op grond van de Deltawet grote rivieren om aan de door Gedeputeerde Staten vastgestelde plannen uitvoering te doen geven (na toetsing concept-bestekken, openbare aanbestedingen en door de provincie goedgekeurde gunningen).

Plaatselijk zijn volgens de voorzitter wel degelijk alternatieven ingebracht om te komen tot versoeringen en kostenbesparingen. Op basis van het vorenstaande en de centrale doelstelling en korte realisatietermijnen volgens Deltaplan en Deltawet grote rivieren, kon de voorzitter de conclusie dat de waterschappen in belangrijke mate hun eigen gang zijn gegaan niet delen.

De voorzitter merkte op, dat de gepresenteerde meerkosten beogen een inzicht te geven in de belangrijkste oorzaken van de afwijkingen, zoals die ten grondslag liggen aan de budgetramingen van mei/juni 1995. Dit laat onverlet dat bij de uitvoering van diverse bestekken sprake is geweest van niet alleen meer- maar ook minderwerk.

De voorzitter van het waterschap Roer en Overmaas liet in zijn reactie weten de opmerkingen van zijn collega te onderschrijven. Hij benadrukte dat hij de passages in het rapport die betrekking hebben op de perceptie van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden van eminent belang achtte: alleen op basis daarvan kan een verantwoorde beoordeling van de feiten worden gemaakt. Ook vroeg hij aandacht voor de speciale omstandigheden waaronder het project moest worden uitgevoerd, waarbij hij onder meer inging op het algemeen onderschreven doel van het project, de kans op overstromingen bij een waterstand als in 1993 en 1995 uit te sluiten.

De voorzitter was van mening dat bij het gekozen uitvoeringsniveau een redelijk te achten soberheid in acht is genomen. Soberheid is volgens de voorzitter een relatief begrip. Zonder vooraf daarover ijkpunten in te bouwen, is het achteraf eenvoudig te concluderen dat soberheid niet in acht is genomen. Terugblikkend concludeerde hij dat, evenals bij de start van het project, ook thans in algemene zin binnen de regio in sterke mate consensus bestaat over het resultaat: de op de bijlage bij de Deltawet genoemde kaden zijn grotendeels aangelegd. De kaden zijn volgens de voorzitter aangelegd op een wijze die beantwoordt aan de bij de aanvang bestaande beleidsmatige uitgangspunten, en conform de eisen van financiële doelmatigheid zoals die voortvloeien uit de Waterschapswet.

#### **6.4 Slotwoord**

De Rekenkamer ziet in de reacties geen aanleiding haar bevindingen en conclusies aan te passen.

## BIJLAGE 1

### Afkortingen

DWW	Dienst Weg- en Waterbouwkunde (RWS)
GS	Gedeputeerde Staten
HDW	Hoofddirectie van de Waterstaat (RWS)
LNC	Landschappelijk, Natuur- en Cultuurhistorisch
RWS	Rijkswaterstaat
WL	Waterloopkundig Laboratorium
WPM	Waterschap Peel en Maasvallei
WRO	Waterschap Roer en Overmaas

## BIJLAGE 2

### Verklarende woordenlijst

beschermingsniveau	overstromingskans
calamiteitenpad	pad over of langs kade ten behoeve van bereikbaarheid bij calamiteiten
coupure	opening in waterkering, die bij hoogwater kan worden afgesloten, bijvoorbeeld met balken
demontabele wand	kadewand die in geval van hoogwater kan worden geplaatst
dimensionering	hoogte, breedte en helling van het dijklichaam
eenheidsprijs	prijs per soort kade, per strekkende meter
inspectiepad	pad over of langs kade ten behoeve van toezicht
kade	dijk met relatief lichte constructie van relatief beperkte hoogte en breedte
keur	waterschapsverordening
kuinhoogte	hoogte van het dijklichaam
kwelvoorziening	voorziening om kwelwater weg te pompen
kwel(water)	water dat vanuit de rivier onder de dijk door in het achterland weer boven de grond komt
opstuwen	doen rijzen van het water
«prioritering»	aanbrengen van een volgorde van uit te voeren werken; ten aanzien van in de vaststellingsbesluiten geprioriteerde werken gold het uitgangspunt, dat voorlopig niet van realisering werd uitgegaan
rivierbedcompensatie	maatregel om effect van een belemmering in de stroom van de rivier op te heffen
rivierkundige maatregelen	(hier:) verbreding en verdieping van de rivier
«schil»	keuzemogelijkheid; extra ten opzichte van basisuitvoering kade
specie	in kaden gebruikte kleisoort
voorbemetseling	bemetseling van harde kade met (sier-)stenen
waakhoogte	de hoogte van de kruin boven de optredende hoogwaterstand
waterfront	gezicht op stad of dorp vanaf de rivier

**Overeenkomst betreffende: bijdrage in de kosten van kade-aanleg  
(d.d. 10 augustus 1995)**

HW 95048

Rijkswaterstaat  
Hoofddirectie van de Waterstaat

Rijksbegroting Dienstjaar 1995

De ondergetekenden:

Ir. J. R. Hoogland, Plv. directeur-generaal van de Rijkswaterstaat te Den Haag, handelende namens het Rijk, daartoe gemachtigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat.

partij te ener zijde, verder genoemd «het rijk»,

en

Mr. B.J.M. baron van Voorst tot Voorst, commissaris van de Koningin in de provincie Limburg,

partij te andere zijde, verder genoemd «de provincie Limburg»,

overwegende dat:

- de Commissie Watersnood Maas naar aanleiding van de in 1993 opgetreden hoge waterstanden op de Maas onder meer heeft aanbevolen om de bescherming van bevolkingsconcentraties in het Maasdal tegen hoogwater te verbeteren door het aanleggen van kaden (of het verbeteren van bestaande kaden) en bijbehorende kwelwatervoorzieningen;
- naar aanleiding van de in 1995 opgetreden hoge waterstanden het kabinet onder meer heeft besloten om versneld kaden aan te (doen) leggen;
- het kabinet zich voor de realisering hiervan, zijnde een onderdeel van het Deltaplan Grote Rivieren, voor een bedrag van f 100 miljoen garant heeft verklaard;
- de kostenraming van de thans door de betreffende waterschappen bij gedeputeerde staten van Limburg ingediende plannen f 155 miljoen bedraagt, met een onzekerheidsmarge van plus of min f 30 miljoen;
- indien het rijk geen hogere bijdrage toekent dan de in het Deltaplan Grote Rivieren genoemde f 100 miljoen, de kaden niet, of niet op korte termijn, volgens de ingediende plannen kunnen worden gerealiseerd;
- de provincie Limburg inmiddels alle plannen voor de aanleg van kaden heeft vastgesteld.

besluiten de partijen het volgende:

- Het Rijk draagt maximaal f 155 miljoen bij en betaalt deze bijdrage in de kosten van kade-aanleg binnen een maand na het sluiten van deze overeenkomst aan de provincie Limburg.
- De provincie Limburg verstrekt hieruit aan de betreffende waterschappen een bijdrage in de kosten die zij maken ten behoeve van het realiseren van het door de provincie vastgestelde kadeplan.
- De provincie Limburg verstrekt eveneens een bijdrage in de versterking van de in de provincie Noord-Brabant gelegen kade te Groeningen op voorwaarde van goedkeuring van dit plan door gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant.
- De provincie Limburg maakt binnen 6 maanden na afloop van het werk, maar uiterlijk 31 december 1997, een eindafrekening op, vergezeld van een accountantsverklaring volgens een nog door partijen in gezamenlijk overleg op te stellen controleprotocol. Dit controleprotocol behelst onder meer de uitgaven voor de aanleg van de kaden en de rente

die de provincie geniet over het nog niet bestede deel van de rijksbijdrage (verder genoemd renteopbrengsten) .

– Als de totale bijdrage volgens de eindafrekening kleiner is dan; f 155 miljoen, vermeerderd met de renteopbrengsten, dan zal de provincie Limburg het verschil tussen de totale bijdrage en het bedrag van f 155 vermeerderd met de renteopbrengsten terstond aan het rijk terugbetalen.

– De provincie Limburg informeert het rijk regelmatig over de voortgang van de kade-aanleg via de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren.

Aldus opgemaakt en in tweevoud ondertekend,

's-Gravenhage, 1 augustus 1995

De partij ter ener zijde,

De plv. Directeur-Generaal,  
Ir. J. R. Hoogland

Maastricht, 10 augustus 1995

De partij ter andere zijde,

mr. B. J. M. baron van Voorst tot Voorst