

Bestuurlijke afspraken herijking Hoogwaterbeschermingsprogramma

Definitieve versie
20 juni 2025



HWBP voor sterke dijken

Waterveiligheid is cruciaal en wij hebben elkaar hard nodig

Waterveiligheid in Nederland is van levensbelang, omdat een groot deel van het land onder zeeniveau ligt of anderszins kwetsbaar is voor overstromingen. Zonder dijken en andere waterkeringen zou ongeveer 55% van Nederland regelmatig onder water staan. Het waterveiligheidsbeleid richt zich daarom op het beheersen van overstromingsrisico's om slachtoffers en grote economische schade te voorkomen. Hiervoor gelden omgevingswaarden voor primaire waterkeringen zoals dijken, dammen en duinen, waaraan met ingang van 1 januari 2050 moet worden voldaan. Dit beleid wordt uitgevoerd in samenwerking van rijk en waterschappen, onder andere via het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).

Het HWBP is de grootste waterveiligheidsopgave in Nederland. We zijn al 10 jaar samen de alliantie met één gezamenlijk bovenliggend doel. Dat onze primaire keringen met ingang van 1 januari 2050 waterveilig zijn. Hier werken we als alliantie van rijk en waterschappen hard aan.

Na 10 jaar hebben we veel bereikt in de alliantie. De meeste waterschappen hebben ervaring opgedaan met het uitvoeren van projecten. Meerdere innovaties zijn succesvol gebleken en zullen ook in de toekomst worden toegepast. En het belangrijkste is; er is een basis gelegd waarop we samen verder willen bouwen. Daarnaast zien we dat de kosten van het HWBP gemiddeld harder stijgen dan de inflatie, mijlpalen worden niet altijd gehaald en op basis van verschillende inzichten en evaluaties blijkt dat niet alle doelmatigheidsprikkels effectief zijn. Daarom willen we de bestaande afspraken binnen de alliantie verbeteren om de volgende 25 jaar nog slagvaardiger te kunnen samenwerken. Met deze herijking staat de alliantie gesteld om het doel met ingang van 1 januari 2050 bereikt te hebben.

Ondanks dat we onze werkwijze en productie kunnen verbeteren (en versimpelen) laten we resultaten zien waar we trots op mogen zijn. Een grote succesfactor is dat we dit programma decentraal kunnen uitvoeren als waterschappen en RWS, want daar zit onze grote gezamenlijke uitvoeringskracht. Inmiddels lopen er meer dan 70 projecten. Als alliantie hebben we een programmabestuur benoemd die onze collectieve opgave bestuurt, en onder haar aansturing zorgt de programmadirectie voor de benodigde coördinatie en rapportage. Samen zijn wij verantwoordelijk voor het halen van de doelen. Waarbij iedere alliantiepartner een belangrijke bijdrage levert aan het halen van dit gezamenlijke doel.

Om alle keringen tijdig op orde te hebben werkt de alliantie samen volgens de alliantieprincipes:

- Best for Program: we handelen vanuit collectief belang
- Solidair: we zijn gelijkwaardig en samen verantwoordelijk
- Rol zuiver: we zijn rol zuiver in het belang dat we behartigen
- Transparant: we zijn open naar elkaar
- Voorspelbaar en verrassingsvrij: we maken risico's en issues bespreekbaar
- Betrouwbaar: we komen afspraken na

Deze herijking zorgt voor een effectievere, toekomstbestendige aanpak voor de opgave en middelen, regie op programmaniveau, door sturing aan de voorkant van projecten en verrekening van projectgebonden eigen bijdrage met verbetering van doelmatigheidsprikkels. Het is een noodzakelijke stap die we als collectief – Waterschappen en Rijk – moeten zetten zodat Nederland aan de wettelijke veiligheidsnorm voldoet. Dit document beschrijft de strekking van de herijking.

De afspraken zijn verdeeld over vier thema's:

- **Opgave & middelen** – gezamenlijke strategie om de totale opgave te programmeren en op een stabiele wijze uit te voeren (pagina 3 en 4)
- **Regie op programmaniveau** – vertaling van strategie op programmaniveau naar projectafspraken en bijbehorende hulp- en sturingsmogelijkheden (pagina 5 t/m 7)
- **Sturing aan de voorkant** – verbetering van de prestaties van projecten door duidelijkere sturingsafspraken aan de voorkant van projectfasen (pagina 8 en 9)
- **Doelmatigheid programma** – aanpassing van de risicoverdeling en de relatie met de andere doelmatigheidsprikkels zoals de projectgebonden eigen bijdrage (pagina 10 t/m 12)

Aan de hand van deze thema's worden de voorgestelde verbeteringen en benodigde acties hierna toegelicht. Per thema wordt eerst de *uitdaging* beschreven, waarna het beoogde *perspectief* wordt geschetst. Tenslotte wordt geconcretiseerd welke *afspraken* daarvoor nodig is. Deze afspraken zijn beschreven op bestuurlijke niveau, ze worden verder geconcretiseerd in de ambtelijke uitwerking. We gaan de komende jaren ervaren, leren en monitoren of de afspraken tot het gewenste effect leiden. De programmadirectie rapporteert hierover aan het programmabestuur.

Opgave & middelen – gezamenlijke strategie om de totale opgave te programmeren en op een stabiele wijze uit te voeren.

Uitdaging

In 2024 is de opgave uit de eerste landelijke beoordelingsronde aangescherpt via de opgave- en ontwikkelgesprekken (OOG). De opgave is nog ongeveer 1.400 kilometer tot 2050 en de verwachte kosten liggen tussen de €14-23 miljard en zijn hoger dan de afgesproken budgetten. Tegelijkertijd weten we dat de opgave altijd in beweging blijft en is het de uitdaging om dit mee te nemen. Daarnaast ontbreekt een gedeeld beeld wat nodig is in de programmering om het doel te halen. Ook stijgen de kosten voor de dijkversterkingen harder dan de inflatie, en is er de afgelopen jaren niet altijd uitputting geweest van de middelen per jaarschijf. Onvolledige uitputting zorgt voor instabiliteit van het programma omdat geplande, onbenutte middelen gereserveerd blijven en niet voor nieuwe projecten gebruikt kunnen worden. Ook zorgt dit voor schommelingen in de solidariteitsbijdrage van de waterschappen. Dit heeft direct invloed op de watersysteemheffing en daarom is het wenselijk om dit te minimaliseren.

Perspectief

We willen op basis van de resultaten van OOG een gedeelde strategie hebben om de doelstelling te halen. Bij de strategie en programmering staat het doel om 1 januari 2050 te halen centraal. We willen een continu reëel beeld van de opgave tot 2050 waarbij wijzigingen in de opgave, zoals door de uitvoering van de tweede landelijke beoordelingsronde, jaarlijks verwerkt worden in de programmering (met een doorkijk tot 2050). De strategie wordt daarop aangepast.

De middellange termijn financiering zorgt ervoor dat er tot 2036 voldoende budget is voor de geprogrammeerde projecten en om nieuwe projecten te starten. De komende jaren gebruiken we om de onzekerheid in de opgave en kostenontwikkeling verder aan te scherpen. Uiterlijk in 2030 besluiten de opdrachtgevers over de eventuele extra middelen voor de termijn na 2036. Dit op basis van de inspanningen tot 2030 om de onzekerheid in de opgave en kostenontwikkeling verder te verkleinen. De komende jaren is het programma op stoom, waardoor het budget per jaar volledig uitgeput raakt met bijkomend effect dat de solidariteitsbijdrage stabiel is.

Afspraken

De versterkingsopgave uit LBO met aanscherping vanuit de OOG resultaten vormen de basis voor het bepalen van het programmeringstempo en financieringsafspraken. **De lijn die met de Kadernota 2025 is ingeslagen wordt doorgezet, namelijk dat het doel om als collectief ‘Veilig met ingang van 1 januari 2050’ te halen voorop staat.** Dit betekent dat zowel de collectieve doelen als het halen van de individuele doelen samenvallen in de uitwerking van de programmering tot 2050.

Voor inzicht in de totale opgave tot 2050 (op programmaniveau en per waterschap) wordt gebruik gemaakt van de LBO-resultaten in combinatie met de verfijning van deze resultaten door middel van OOG. **We spreken af om de opgave- en ontwikkelgesprekken elke 5 jaar te voeren.** De volgende keer in 2029.

Met de gezamenlijke inleg op de middellange termijn (2030-2036) zijn in die periode voldoende middelen beschikbaar om het benodigde programmeertempo te halen. **De alliantie neemt uiterlijk in 2030 een besluit over aanvullende financiering, met de dan actuele inzichten over kosten- en opgave. We bereiden een wetswijziging voor zodat de minister de Waterwet**

kan wijzigen. De inzet wordt om het mogelijk te maken bovenop de jaarlijkse inleg, die in de huidige wet staat, een extra inleg te doen indien partijen het eens zijn. Rijk en waterschappen zijn het eens dat het voor het halen van het programmadoel 'dijken veilig in 2050' er gezamenlijk 50-50 voldoende middelen moeten worden ingelegd.

Om de solidariteitsbijdrage stabiel te krijgen wordt ingezet op minder verrekenmomenten per jaar. Daarnaast nemen de waterschappen in overweging om een nieuwe **specifieke bestemmingsreserve te vormen** of ruimte in een bestaande reserve in te bouwen om de effecten van schommelingen te egaliseren.

Regie op programmaniveau – vertaling van strategie op programmaniveau naar projectafspraken en bijbehorende hulp- en sturingsmogelijkheden

Uitdaging

Het enkel uitvoeren van de subsidieregeling, ondersteund door de huidige governance heeft een focus op individuele projecten en subsidieverlening in plaats van programmadoelen. Dit geeft een onbalans tussen de verantwoordelijkheid en zeggenschap op project- en programmaniveau. Dit leidt tot discussie tussen waterschappen en de programmadirectie over rol, taakverdeling en bevoegdheden. Het gevolg hiervan is bureaucratie, tijdverlies en onvoldoende benutting van gebundelde kennis. Bovendien kan er niet optimaal ‘Best for Program’ worden geprogrammeerd. Binnen de alliantie is behoefte aan handelingsperspectief hoe iedere partij meer verantwoordelijkheid neemt voor het programmabelang.

Perspectief

Als algemeen uitgangspunt gaan we uit van regie op projecten door de waterschappen en regie op programmaniveau door de programmadirectie. Voorafgaand aan het project wordt in dialoog tussen waterschap en programmadirectie een set bindende afspraken opgesteld. Wanneer het project binnen de afgesproken kaders blijft worden de begeleidingsaanpak en het beschikkingstraject eenvoudig. Wanneer een project buiten de afgesproken kaders dreigt te raken of raakt, worden besluiten en keuzes over afwijking van die kaders in onderling overleg tussen het waterschap en de programmadirectie gemaakt. Er is een escalatielijn naar het programmabestuur. Projecten hebben meer duidelijkheid aan de voorkant door projectafspraken, standaardisatie en programmastrategieën. Hierdoor kunnen ze keuzes maken die niet alleen voor het project, maar ook voor het programma beter uitpakken. De cultuur binnen de alliantie is gericht op samenwerken. Iedereen heeft ‘Best for Program’ voorop staan. Programmabestuur, programmadirectie, portefeuillehouders waterveiligheid en de ambtelijk opdrachtgevers en begeleidingsteams zijn hiervoor de ambassadeurs.

Afsprakenset

De regie op het project ligt bij het waterschap dat het project uitvoert. Zodra het project buiten de gezamenlijk opgestelde bindende afspraken dreigt te komen, en daarmee het alliantiebelang wordt geraakt, gaan programmadirectie en waterschap met elkaar in gesprek. De programmadirectie gaat vervolgens extra expertise bieden waar programmadirectie en projectleiding dat nodig achten. **De volgende stap is dat besluiten en keuzes over afwijking van die kaders in onderling overleg tussen het waterschap en de programmadirectie worden gemaakt.** De escalatieladder met waterschapsdirectie en het waterschapsbestuur wordt hiervoor nader uitgewerkt in lijn met de voorwaarden van de subsidieregeling.

Voor een efficiënt werkende alliantie is het cruciaal om veel helderheid te creëren rondom de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partners. **Daarom spreken we de volgende verantwoordelijkheidsverdeling af:**

Partij	Verantwoordelijkheid
Projectorganisatie Waterschap	Verantwoordelijk voor project, aanpak en wijzigingen binnen afgesproken kaders
Programmادirectie HWBP	Bevoegd om vanuit de subsidieregeling onderbouwd te oordelen over projectkaders vanuit ‘sober en doelmatig’ Medezeggenschap over keuzes en besluiten over afwijken van kaders. Voert regie op programma strategieën

Programmabestuur uitvoeringsdeel (UvW-RWS)	Verantwoordelijk voor doelmatige uitvoering van de gestelde kaders
Programmabestuur kaderstellend (UvW-DGWB)	Verantwoordelijk voor opstellen strategische programmakeuzes en beslissingsbevoegd voor vaststellen kaders voor alliantie HWBP
CWV	Opdrachtgever HWBP De CWV geeft voorafgaand mandaat aan de vertegenwoordiging van de waterschappen in het programmabestuur.
Bestuur Waterschap	Vanuit de Zorgplicht verantwoordelijk voor het beheren van de waterkeringen. Bij escalatie kan Programmabestuur met het Waterschapsbestuur in gesprek. Opdrachtgever waterschapsproject
DGWB	DGWB is systeemverantwoordelijke, beleidsverantwoordelijk voor doelmatige uitvoering Opdrachtgever HWBP
Ambtelijk opdrachtgevers	Vooruitgeschoven posten vanuit alliantie om kaders mee vorm te geven en de verbinding binnen waterschap en tussen waterschap en overige leden van de alliantie te borgen.
Begeleidings- en projectteams	Begeleidingsteams i.s.m. de projectteams signaleren en agenderen daar waar een project buiten de gezamenlijke opgestelde kaders dreigt te geraken

We maken samen afspraken over de strategieën en bijbehorende kaders. Deze afspraken maken we volgens een standaard proces binnen de alliantie: het kaderstellend deel van programmabestuur stelt de kaders vast waarna de programmadirectie ze namens de alliantie uitvoert. De ambtelijk opdrachtgevers en het rijk schrijven mee aan de kaders onder regie van de programmadirectie HWBP. Het resultaat wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het opdrachtgevers deel van het programmabestuur waarmee alle partijen zich committeren aan het besluit. De CWV geeft voorafgaand hieraan mandaat aan de vertegenwoordiging van de waterschappen in het programmabestuur. Door de actief meeschrijvende rol van de ambtelijk opdrachtgevers en het rijk wordt het eigenaarschap binnen de alliantie vergroot en groeit wederzijds begrip over belangen en definities. In de uitvoering signaleert, regisseert en faciliteert de programmadirectie namens de alliantie HWBP. Haar begeleidingsteams en de ambtelijke opdrachtgevers hebben hierin een essentiële signalerende rol.

Op deze wijze ontwikkelen we als de alliantie op een aantal thema's een 'Best for Program' strategie. Allereerst de programmeringsstrategie zoals genoemd onder bij het thema *Opgave en middelen*. Op uitvoeringsniveau worden strategieën ontwikkeld voor set projectafspraken en in ieder geval op de volgende thema's; gebruik van innovaties, markt en aanbesteding, uniforme plannings- ramings- en risicomangementsystematiek en dataverzameling. Ook voor beleidsmatige thema's worden strategieën ontwikkeld. Voor de zomer van 2026 worden deze strategieën vastgesteld door het programmabestuur. Deze strategieën worden op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen geüpdatet.

De strategie en kaders zijn de basis voor de afspraken tussen programmadirectie en het waterschap bij aanvang van elke projectfase. Door in de beschikking de bijdrage van het project aan het programma expliciet te maken, versterken we de koppeling tussen programmadoelen en individuele projecten. Een voorbeeld hiervan is innovatie; vanuit de HWBP-innovatiestrategie maakt de programmadirectie inzichtelijk welke innovaties bijdragen aan het project. Het project krijgt aan de voorkant deze innovaties mee als kader. Wijkt het project hiervan af dan gaan de programmadirectie en het waterschap met elkaar in gesprek. De programmadirectie monitort hoe de strategieën worden toegepast en rapporteert dit aan het programmabestuur.

Om de opgave te halen moet de opgedane kennis beter worden benut om projecten te versnellen en kosten te besparen. **Binnen het HWBP richten wij ons op standaardiseren van onder ander de ramings- plannings- en risicosystematiek evenals contracten en de basisinrichting van het plan van aanpak.**

In de alliantie wordt al hard gewerkt aan het verbeteren van het lerend vermogen over de projecten heen. **De ontwikkeling van de kwaliteit van projecten wordt verder versterkt door peerreviews**, gebaseerd op de aanpak van Rijkswaterstaat en met teams vanuit de alliantie. De programmadirectie HWBP faciliteert deze reviews en borgt dat de werkwijze passend is binnen het bestaande begeleidingsproces. Geborgd wordt dat het niet bovenop de bestaande begeleiding en toetsing komt maar deels in plaats daarvan, met als doel dat het efficiënter en beter wordt.

Om beter te kunnen sturen op het doel blijft de alliantie werken aan doorontwikkeling van het dashboard in doelen, (tussen)mijlpalen en de te voeren gesprekken. Bijvoorbeeld door op de mijlpaal 'dijkveilig' te sturen in plaats finale afronding van een project.

De cultuur binnen de alliantie HWBP is een samenwerkingsgerichte cultuur. Het gaat om het verbinden van organisaties, mensen en belangen rond een gedeelde visie en gezamenlijke doelen. In de alliantie neemt iedereen verantwoordelijkheid voor het programma als geheel en voor zijn taken en rollen binnen het systeem. Er ligt nog een grote opgave voor ons met continue verandering en nieuwe inzichten. Daarom werken we aan een cultuur waarin aanpassingsvermogen en leren centraal staan.

Sturing aan de voorkant – duidelijke afspraken aan de voorkant van projecten

Uitdaging

Het HWBP is 10 jaar geleden gestart en is op stoom gekomen. Inmiddels zijn we volop in uitvoering en zijn er ook nog veel projecten in voorbereiding. Waar in de beginfase er sprake was van voldoende ruimte op het programma, is er inmiddels een enorme uitdaging om alle projecten goed in te passen. Om ons einddoel te kunnen halen is het daarom van cruciaal belang dat de HWBP-projecten zo optimaal mogelijk op het programma komen en vervolgens zo goed mogelijk presteren, met name op scope, tempo en kosten.

In de afgelopen jaren is gebleken dat een duidelijke scope belangrijk is voor de stabiliteit van het programma. Jaarlijks vertraagt een deel van de projectmijlpalen. Dit heeft tot gevolg dat het een uitdaging is om de beschikbare middelen uit te geven of op het juiste moment beschikbaar te hebben. Nieuwe projecten moeten wachten of waterschappen moeten voorfinancieren. Daarnaast stijgen de kosten voor de uitvoering van projecten harder dan de inflatie. Als die trend niet gekeerd wordt, zijn er meer middelen nodig tot 2050 dan alleen voor de toegenomen opgave.

De prestaties van projecten zijn van directe invloed op het behalen van de doelen van het HWBP-programma. Het potentieel van 'Best for Program' programmeren kan door de effecten van een instabiele scope, vertragingen en kostenstijgingen nog onvoldoende worden benut. Daarnaast wordt nu veel tijd besteed aan bureaucratie in het begeleidingsproces.

Perspectief

We maken een stabiel programma door aan de voorkant een gezamenlijk opgestelde set bindende afspraken te maken. We zorgen dat projecten met een duidelijke scope op het programma komen. Binnen de afgesproken kaders vereenvoudigen we de begeleidingsaanpak en het beschikkingstraject. Voor aanvang van iedere volgende projectfase wordt afgestemd of de kaders nog passen, daarna kan het project weer verder. Wanneer een project buiten het afgesproken kader dreigt te komen, gaan het waterschap en de programmadirectie in gesprek over mogelijke oplossingsrichtingen, dan wel redenen van afwijken (comply or explain).

Afsprakenset

De afspraken over sturing aan de voorkant richten zich op meer duidelijkheid vooraf voor de programmering en meer ruimte gedurende de uitvoering van een project.

Vanuit zorgplicht zijn beheerders verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud, monitoren, beoordelen en eventueel versterken van keringen. In het kader van het HWBP zijn kosten in het kader van de zorgplicht niet subsidiabel. **We gaan voor de zomer 2026 specificeren waar die grens ligt, in ieder geval voor bodemonderzoek.**

De eerste stap om op het programma te komen blijft de ingangstoets. **De focus van de ingangstoets is de afgelopen tijd al verbreed, naast techniek worden opgave, scope, omgeving, complexiteit en beheersing meegewogen.** Het doel van de ingangstoets is het borgen dat projecten met voldoende kwaliteit en scopestabiliteit binnenkomen bij het HWBP. **De ingangstoets wordt maximaal zes jaar voor aanvang van de verwachte start van de verkenning uitgevoerd.** Op basis van de ingangstoets wordt gezamenlijk besloten welke werkzaamheden in de voorverkenning noodzakelijk zijn om te komen tot een stabiele scope. De voorverkenning heeft tot doel het project aan de voorkant beter in beeld te hebben om

schommelingen tijdens de uitvoering te voorkomen en projecten beter te kunnen programmeren, op een wijze die helpt om de doelstelling te halen. **De voorverkenning wordt verplicht, tenzij het projectbeeld al voldoende duidelijk is volgens de programmadirectie.** De voorverkenning wordt op basis van de ingangstoets geprogrammeerd.

Aan het eind van de voorverkenning (en/of ingangstoets) wordt de scope en complexiteit gezamenlijk vastgesteld op een uniforme wijze. Na de voorverkenning volgt een go – no go moment door de programmadirectie en wordt op basis van ‘Best for Program’ het startmoment van de verkenning bepaald. De verkenning, de planuitwerking en de realisatiefase worden volledig en zonder onderbreking geprogrammeerd via het reguliere programmeringsproces.

De complexiteit bepaalt de plek in het referentiekader, de bijbehorende waarden zijn kaderstellend. Bij de voorbereiding van het project wordt hier vervolgens rekening mee gehouden door het waterschap. **Het bestaande referentiekader is de basis voor deze afspraak.** De programmadirectie en ambtelijke opdrachtgevers actualiseren voor eind 2025 het bestaande referentiekader. Het geactualiseerde kader wordt vastgesteld door kaderstellend deel programmabestuur.

Voor aanvang van de verkenning worden gezamenlijke opgestelde bindende afspraken gesloten tussen de programmadirectie en het waterschap. Hierin staan de afspraken over de kaders waarbinnen het project wordt uitgevoerd. Het referentiekader is de basis. Het gaat hier om afspraken over zaken als scope, kosten, tempo, toepassen van innovatie, risicoverdeling, duurzaamheidsaspecten, markt- en contractbenadering en omgeving. De optie fastlane wordt nadrukkelijk meegewogen. De set afspraken bevat ook het effect van het project op de programmering. Het format van de set afspraken wordt uitgewerkt voor eind 2025 en vastgesteld door kaderstellend deel programmabestuur.

Het project doorloopt gedurende de uitvoering de verschillende fasen binnen de afgesproken kaders. Hierbij wordt per fase subsidie aangevraagd volgens de bestaande systematiek. Na iedere fase is er een go – no go moment, waarbij de programmadirectie toetst of het project nog binnen de afgesproken kaders valt en of de kaders nog actueel zijn. **Programmadirectie en waterschappen maken voor eind 2025 standaardafspraken om de (administratieve) lasten in het begeleidingsproces te verminderen voor projecten die binnen de kaders lopen, bijvoorbeeld door een bredere inzet van de fastlane procedure, door uniformering en waar mogelijk meer toetsing op hoofdlijnen.** Als een project buiten de afgesproken kaders dreigt te raken of raakt, worden besluiten en keuzes over afwijking van die kaders in onderling overleg tussen het waterschap en de programmadirectie gemaakt.

Projecten delen gestructureerd en uniform per projectfase data binnen de alliantie die bijdraagt aan een lerend programma en Best for Program programmering. Het gaat hierbij in ieder geval om de raming, de planning, en het risicodossier.

De afspraken benoemd onder sturing aan de voorkant gaan in zodra het geactualiseerde referentiekader beschikbaar is en de afspraken over het begeleidingsproces gereed zijn. Alle projectfasen vallen dan onder deze nieuwe afspraken, ook nieuwe fasen van reeds gestarte projecten.

Verbetering van de bestaande doelmatigheidsprikkels - Aanpassing van de risicoverdeling en de relatie met de andere doelmatigheidsprikkels zoals de projectgebonden eigen bijdrage.

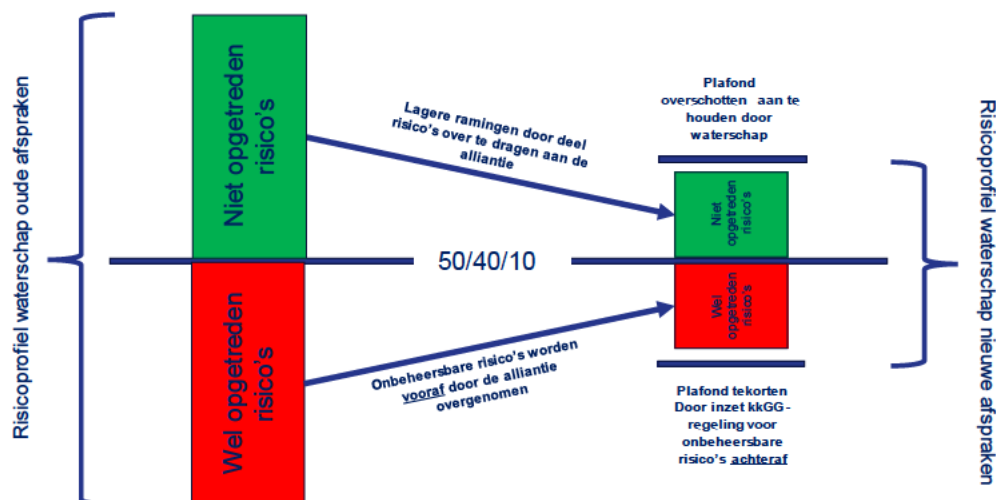
Uitdaging

De evaluaties van de Waterwet en de subsidieregeling stellen vast dat de prikkel om alle risico's te identificeren en te beheersen goed werkt, maar dat de risicoreserveringen (ramingen) hoog zijn en niet bijdragen aan de doelmatigheid van het HWBP. Middelen voor de risicoreserveringen worden geregeld niet uitgegeven. Het niet optreden van gesubsidieerde risico's is een belangrijke oorzaak dat de 10% projectgebonden eigen bijdrage (PGEb) in de praktijk niet wordt gehaald. Hierdoor staat de financieringsverdeling 50:40:10 onder druk.

Perspectief

Het geheel aan maatregelen zorgt ervoor dat grote overschotten en tekorten (uitzonderlijke afwijkingen) door de alliantie worden overgenomen en de uitvoerende waterschappen het comfort krijgen om met sportievere ramingen te werken. Binnen het lagere risicoprofiel dat overblijft worden de waterschappen uitgedaagd risico's maximaal te beheersen en de voorspelbaarheid te vergroten. Door dit systeem steeds verder te optimaliseren wordt gestuurd op de financieringsverhouding 50:40:10. Hierbij wordt het principe van voorcalculatie en de risicoprikkel voor de uitvoerende waterschappen en de alliantie in stand gehouden.

De kostenramingen en risicoreserveringen komen beter in balans met de werkelijke kosten waardoor de projectgebonden bijdrage zich rond de afgesproken 10% zullen bevinden.



Figuur: Waarom leidt dit systeem tot sturing op 50-40-10?

Afsprakenstet

Het HWBP subsidieert sobere en doelmatige dijkontwerpen. **De samenwerking is gebaseerd op voorcalculatie. Ook zal de financiering blijven volgens de verdeling; 50% Rijk en 50% waterschappen (40% solidariteitsbijdrage en 10% projectgebonden eigen bijdrage (PGEb)).** Door de risico's beter te verdelen tussen project- en programmaniveau kan beter op de afgesproken financieringsverdeling 50:40:10 gestuurd worden. De verdeelsleutel 50-40-10 voor het collectief en voor ieder individueel projectwaterschap wordt uiteindelijk bereikt op 1 januari 2050. Met deze afsprakenstet bewegen we daar geleidelijk naartoe.

We spreken af om de bestaande kleine-kans-groot gevolg-regeling (kkGG) uit te breiden door meer risico's naar programmaniveau te brengen.

We gaan budget dat nu in de ramingen en risicodossiers van de projecten is opgenomen op alliantieniveau beleggen om een alliantiereservering op te bouwen. **De waterschappen kunnen, wanneer zij tegen een op projectniveau onbeheersbaar risico aanlopen, achteraf een claim indienen bij de alliantie. Zij moeten er daarbij op kunnen rekenen dat die dan ook wordt gehonoreerd, mits die voldoet aan de afgesproken criteria.** De verwachting is dat met de goede beheersing door de waterschappen en de alliantie de claims van de waterschappen op deze reservering lager is dan de inleg vanuit de projecten. Dit maakt aantoonbaar dat de doelmatigheid is vergroot en er komen meer middelen vrij voor nieuwe projecten. Ook krijgen de uitvoerende waterschappen het comfort dat ze niet alleen staan in geval er niet beheersbare risico's optreden. Om dit te ondersteunen en mogelijk te maken wordt ingezet op:

- Het overdragen van budget/risico's naar de alliantie en daarvoor op alliantieniveau een reservering in het leven te roepen;
- Het vergroten van kennis van de gerealiseerde risico's en effectieve beheersing;
- Het ontwikkelen van actieve risicobeheersing op alliantieniveau zodat er ook invulling wordt gegeven aan waterschapsoverstijgende risico's.

De kern is dat de risico's worden belegd bij de partij die ze het beste financieel kan beheersen. We gaan de komende 5 jaar ervaren, leren en monitoren of de afspraken over de nieuwe risicoverdeling tot het gewenste effect leiden.

Omdat met de bovenstaande afspraken een groter risicovangnet is gecreëerd, blijft de raming en 10% PGEB op basis van voorcalculatie en **maken we nu tevens de afspraak dat de projectwaterschappen verschillen tussen de werkelijke PGEB en de afgesproken PGEB van 10% van afgeronde projectfasen in de periode 2014 t/m 2022 met terugwerkende kracht gaan reserveren voor volgende HWBP-projectfasen van het eigen waterschap.** Wat betreft alle opgebouwde reserves bij het waterschap die het gevolg zijn van overschrijding van de 10% PGEB blijft gelden dat deze alleen worden ingezet ter dekking van subsidiabele kosten voor toekomstige projectfasen.

Een overschrijding van de raming wordt dan als volgt gedekt:

- Een beroep op bovenstaande uitbreiding van kkGG-regeling voor niet beheersbare subsidiabele kosten en risico's;
- Aanspreken van in het verleden opgebouwde PGEB-reserveringen bij het waterschap voor subsidiabele kosten die onder de afgesproken drempel vallen;
- Beroep op de hardheidsclausule voor subsidiabele tegenvallers waarbij er sprake is van een zeer grote afwijking of een uitzonderlijke situatie.
- Voor eigen rekening van het waterschap indien de kosten/opgetreden risico's als niet subsidiabel zijn aan te merken. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij ondoelmatig of verwijtbaar handelen.

De verdere implementatie van de bovenstaande afspraken vragen om nadere (financieel-technische) uitwerking voordat effectuering kan plaatsvinden. Waarbij gekeken wordt naar het integrale effect van de alle afzonderlijke maatregelen voor de waterschappen qua risico en beheerlast. Ook is belangrijk te onderkennen dat er een groeiperiode nodig is om ervaring op te doen en optimalisaties door te voeren.

Richting voor nadere uitwerking van afspraken risicoverdeling

- De uitvoerende waterschappen blijven in alle gevallen een belangrijke rol houden bij de beheersing van de kosten en risico's;
- Dit betekent een hybride risicoverdeling tussen project en programma. Deze combineert elementen van centrale regie en verantwoordelijkheid op programmaniveau met duidelijke verantwoordelijkheden op projectniveau;
- De ramingen en risicoreserveringen op projectniveau moeten voldoen aan de kaders die in het te actualiseren referentiekader (komen te) staan;
- Er wordt op programmaniveau een financiële reservering getroffen om onverwachte, maar noodzakelijke kosten op te vangen van risico's die de individuele projectbudgetten significant overstijgen, wat significant is wordt nog nader uitgewerkt;
- Dit betreft risico's die vooraf uit raming zijn gehaald maar toch optreden of onvoorziene risico's die tijdens de uitvoering optreden en niet te beheersen waren;
- De criteria voor een beroep op deze reservering betreft een nadere uitwerking op ambtelijk niveau, maar moeten waterschappen het comfort geven dat, als onbeheersbare risico's optreden, deze gecompenseerd worden;
- Er komt een ambtelijke handreiking waarin nadere richtlijnen en werkwijzen opgenomen zijn over welke kosten, risico's en bevoegdheden overgedragen worden aan de alliantie en welke spelregels horen bij het nog af te spreken gewenste effect inclusief een realistische overgangsperiode
- De alliantiereservering wordt gevoed met middelen voor risico's/kosten die dan niet meer in de ramingen op projectniveau worden opgenomen;
- De in december 2023 gemaakte afspraak dat de uitvoerende waterschappen voor projectfasen geen beroep doen op aanvullende middelen vanuit het HWBP (artikel 11 en 14 van de subsidieregeling), zolang de verhouding 50-40-10 op projectniveau niet bereikt is, komt hiermee te vervallen. Deze regel zal in de verdere uitwerking op basis van een aantal cases nog verder beoordeeld worden;
- Het optreden van risico's en kosten wordt op programmaniveau gecollecteerd en gemonitord om daarvan te leren voor toekomstige projecten.

Tenslotte

Samenwerken is moeilijk, zeker in een zeer grootschalig programma waarin democratisch gestuurde organisaties gedurende 35 jaar een cruciale opgave uitvoeren. We zijn die complexe samenwerking met elkaar aangegaan vanuit de overtuiging dat we als individuele organisaties beter af zijn als we het samen doen, en daarbij alle partijen in hun kracht zetten. De afgelopen 10 jaar hebben we ervaren dat dat ook zo werkt. Maar we erkennen ook dat het beter kan en dat we dat ook willen.

Met bovenstaande afspraken geven wij als alliantiepartners het programmabestuur en daarmee ook de programmadirectie en elkaar de kaders mee voor die vernieuwde samenwerking. Daarmee spreken we het vertrouwen in elkaar uit om ook in tijden van klimaatverandering samen de waterveiligheid van Nederland te kunnen blijven waarborgen.