



# Evaluatie wijzigingen ten aanzien van waterveiligheid in de Waterwet in 2014 en 2017

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Eindrapport, november 2024

TITEL

Evaluatie wijzigingen ten aanzien van waterveiligheid in de Waterwet in 2014 en 2017

DATUM

November 2024

OP VERZOEK VAN

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

PROJECTTEAM

[Persoonsgegevens](#), Decisio, overall projectleider evaluatie

[Persoonsgegevens](#), Decisio

[Persoonsgegeev](#), Decisio

[Persoonsgegeev](#), TwynstraGudde

[Persoonsgegeven](#), TwynstraGudde

[Persoonsgegeven](#), TwynstraGudde

[Persoonsgegeven](#), Sweco

[Persoonsgegeven](#), Sweco

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 - 67 00 562

E [info@decisio.nl](mailto:info@decisio.nl)

I [www.decisio.nl](http://www.decisio.nl)

FOTO VOORZIJD

© Rijkswaterstaat | Jan Wessels (bron: Beeldbank Rijkswaterstaat)

Dijkversterking (aanbrengen van breuksteen) van de Afsluitdijk ter hoogte van Breezanddijk in 2020

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding evaluatie	7
1.2 Doel en centrale vragen evaluatie	8
1.3 Context wetswijzigingen en evaluatie	9
1.4 Deelrapportages evaluatie	11
1.5 Leeswijzer	11
2. Bevindingen: doelmatigheid en beheersbaarheid	12
2.1 Deelname van waterschappen in bekostiging HWBP	12
2.2 Projectgebonden aandeel van 10 procent	13
2.3 Subsidie op basis van voorcalculatie	15
2.4 Sober en doelmatig ontwerp	17
2.5 100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen	18
2.6 Decentrale voorfinanciering	19
2.7 Prioriteren en programmeren	19
2.8 Conclusies	20
3. Bevindingen: bekostiging HWBP	23
3.1 Kostenraming versterkingen tot 2050	23
3.2 Jaarlijkse bijdragen van Rijk en waterschappen	24
3.3 Solidariteitsbijdrage en lastendruk waterschappen	25
3.4 Conclusies	27
4. Bevindingen: beoordelen, rapporteren, toezicht en normering	28
4.1 Verlenging beoordelings- en rapportageperiode naar 12 jaar	28
4.2 Ministeriële regeling en betrokkenheid waterschappen	30
4.3 Verslag aan minister en toezichtsrol minister (ILT)	31
4.4 Systeem nieuwe normering	32
4.5 Conclusies	34

5.	Conclusies en aanbevelingen	36
5.1	Hoofdconclusie	36
5.2	Doelmatigheid en beheersbaarheid	37
5.3	Bekostiging van het HWBP	38
5.4	Beoordelen, rapporteren, toezicht en normering	40
5.5	Aanbevelingen	40

# Managementsamenvatting

## Aanleiding en doel

In 2014 en 2017 zijn wijzigingen doorgevoerd in de Waterwet met als doel om de waterveiligheid in Nederland tot 2050 en daarna te borgen. De gewijzigde artikelen gaan over de normering en beoordeling van primaire keringen, de bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP.

Bij de wetswijziging in 2017 is besloten het onderzoek naar de effecten van de kernbepalingen uit de wetswijzigingen gezamenlijk in een evaluatie op te pakken en dat de minister uiterlijk 31 december 2024 aan de Staten-Generaal rapporteert over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de gewijzigde wetsartikelen voor waterveiligheid uit 2014 en 2017.

De evaluatie van de wijzigingen van de Waterwet in 2014 en 2017 richtte zich op het beantwoorden van drie onderzoeksvragen:

- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het vergroten van de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP?
- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP?
- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het verbeteren van het proces van beoordeling en rapportage?

## Doelmatigheid en beheersbaarheid

De volgende conclusies gaan over de bijdrage van de wetswijzigingen aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid.

### **Positief effect op de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP**

Wij concluderen dat de wijzigingen van de Waterwet in 2014 en 2017 samen bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP. Dat geldt ook voor de nieuwe financieringsystematiek met daarin de doelmatigheids- en beheersingsprikkel. We merken ook op dat niet alle prikkels even effectief zijn en dat sommige prikkels ook ongewenste effecten hebben.

### **Voorcalculatie leidt tot bovenmatige risicominimalisering door hogere kostenramingen en risicoreservering**

De prikkel met het grootste ongewenste effect is voorcalculatie in combinatie met het beleggen van de uitvoeringsrisico's bij de waterschappen. Naast positieve effecten op het gebied van professionalisering van projectmanagement en projectbeheersing, zorgt deze prikkel ook voor bovenmatige risicominimalisering door hoge kostenramingen en de risicoreserveringen. Een betere beheersing van dit ongewenste effect zal de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP verder doen toenemen.

### **De verdeling 50:40:10 staat onder druk door een te lage projectgebonden aandeel**

Hieruit voortvloeiende, constateren we dat de onderling afgesproken bekostigingsverdeling tussen het Rijk en de projectwaterschappen van 50:40:10 onder druk staat. Dit komt doordat bij de meeste projecten de werkelijke kosten achteraf flink lager zijn dan de vooraf geraamde kosten. Binnen de alliantie worden afspraken gemaakt om het resterende budget aan te houden als bestemmingsreserve voor versterkingsprojecten.

### **HWBP nog steeds in ontwikkeling**

Uit de evaluatie blijkt dat het programma nog steeds in ontwikkeling is. Op dit moment is zeven procent van de versterkingsopgave gerealiseerd. Het zou onverstandig zijn om in deze fase van het HWBP en zonder duidelijk bewijs dat de prikkels niet werken zoals beoogd door de wetgever, de Waterwet opnieuw te wijzigen ten aanzien van deze prikkels.

Een goede werking van de prikkels vraagt om voortdurende (bij)sturing door de alliantie. Het HWBP heeft in de afgelopen tien jaar een steile leercurve doorlopen waarin knelpunten zijn opgelost en optimalisaties zijn doorgevoerd. Zoals bijvoorbeeld de introductie van het referentiekader ten behoeve van betere kostenramingen en risicoreserveringen, de nadere invulling van de subsidievoorwaarden sober en doelmatig. Hiermee heeft de alliantie laten zien dat er ruimte is voor optimalisatie binnen de kaders die de Waterwet biedt.

## De bekostiging van het HWBP

De volgende conclusies gaan over het effect van de wetwijziging op de borging van de bekostiging van het HWBP.

### **Structurele borging, maar 10% financiering door eigen bijdrage niet ingevuld**

De wetwijzigingen zorgden voor een structurele afspraak en borging van de bekostiging van het HWBP, namelijk dat het Rijk, alle waterschappen en de projectverantwoordelijke waterschappen respectievelijk, 50%, 40% en 10% van de kosten van het HWBP betalen.

De 10 procent projectgebonden eigen bijdrage is, naast een beoogde doelmatigheidsprikkel op projectniveau, ook een bekostigingsafpraak. In de praktijk is het werkelijke projectgebonden aandeel met 1,1 procent flink kleiner dan de onderling afgesproken 10 procent<sup>1</sup>. Dit leidde op dat moment tot de verdeling van (circa) 55:44:1 van de bijdragen tussen Rijk en waterschappen; anders dan de wetgever beoogt.

### **Nieuwe of aanvullende financiële afspraken nodig vanwege stijgende kosten HWBP**

In de afgelopen jaren werd duidelijk dat de kosten van het HWBP stijgen. De veiligheidsopgave is omvangrijker, en bovendien zijn prijzen, inflatie, etc. sterk gestegen. De globale kosteninschatting<sup>2</sup> voor de versterking tot 2050 is circa 24 miljard euro (prijspeil 2023) met een bandbreedte van 15,7 tot 32,9 miljard euro (prijspeil 2023), maar hierbij is nog sprake van een ruime, onzekere bandbreedte. Oorzaken daarvoor zijn onder andere mogelijke verschillen tussen de omvang van de veiligheidsopgave en de versterkingsopgave en door externe, economische marktfactoren zoals de ontwikkeling van bouw- en energiekosten, de ontwikkelingen en de krapte op de arbeidsmarkt, renteontwikkeling en inflatie. Voorgaande maakt het waarschijnlijk dat nieuwe of aanvullende financiële afspraken nodig zijn om het hoofddoel van het HWB te bereiken.

### **Lastendruk voor waterschappen zal toenemen**

Door de stijgende kosten van het HWBP is het waarschijnlijk dat daarmee ook de lastendruk voor waterschappen zal toenemen.

<sup>1</sup> Analyse data oktober 2023 door PD HWBP

<sup>2</sup> Globale kosteninschatting dijkversterkingsopgave, AT Osborne & Witteveen+Bos, 17 augustus 2023

## Beoordelen, rapporteren toezicht en normering

De volgende conclusies gaan over het proces van beoordelen, rapporteren, toezicht en normering.

### **Proces van beoordelen en rapportage verbeterd**

De wijzigingen van de beoordelingsperiode (verlenging naar 12 jaar), ministeriële regeling (WBI), betrokkenheid van waterschappen daarbij en het centraal toezicht door het Rijk dragen bij aan het verbeteren van het proces van beoordelen en rapportage.

### **Beter inzicht in staat van keringen**

Door de nieuwe normen en risicobenadering, die is verwerkt in het wettelijke beoordelingsinstrumentarium (WBI 2017) en toegepast in de eerste landelijke beoordelingsronde (LBO-1), hebben beheerders beter inzicht gekregen in de staat van de primaire waterkeringen. Dit vormt een goede basis voor het verbeteren van het programmeren en versterken. Ook is veel geleerd over het proces van beoordeling en rapportage zelf en het toezicht daarop. De cyclische aanpak in beoordelingsrondes met steeds een nieuw beoordelingsinstrumentarium nodigt uit tot continue verbetering. De betrokkenheid van de keringbeheerders in de totstandkoming daarvan is en blijft belangrijk. Het centrale toezicht dat door de ILT is ingevuld draagt bij aan een goed en tijdig beoordelingsresultaat door de goede, uniforme kennisbasis en de actieve processturing. Door de centrale toezichthouder is ook een proactieve invulling van de zorgplicht gestimuleerd.

## Aanbevelingen

Onze aanbevelingen over doelmatigheid en beheersbaarheid zijn:

- **Maak afspraken over een andere verdeling van risico's die waterschappen voldoende comfort biedt om sportiever te ramen**

Het ongewenste effect van voorcalculatie zijn de conservatief schattingen en daardoor hogere kostenramingen en risicoreserveringen. Het voorkomen van conservatieve schattingen is een opgave voor zowel de waterschappen als de programmadirectie als subsidieverlener. De programmadirectie HWBP kan scherper toetsen op conservatisme en het toetsinstrumentarium hierop verder ontwikkelen. Wij verwachten meer effect van het maken van afspraken over een andere risicoverdeling waardoor waterschappen meer comfort ervaren en daardoor sportiever ramen.



- **Maak voor uitzonderlijke projecten financieringsafspraken op maat**  
Onderzoek of het wenselijk is om voor uitzonderlijke projecten een aangepaste financieringssysteem te hanteren met subsidie op basis van voor- en nacalculatie. Wat een uitzonderlijk project is, zou bepaald kunnen worden op basis van de financiële draagkracht van het waterschap (bijvoorbeeld een percentage van jaaromzet van een waterschap). Er zijn hierin verschillende opties mogelijk: bijvoorbeeld aftoppen van de eigen bijdrage in de kostenoverschrijding of de garantiestelling.

Voor de bekostiging van het programma na 2028 doen we de volgende aanbevelingen:

- **Borg de 10 procent projectgebonden aandeel in de bekostiging van projecten**  
Onderzoek op welke wijze de 10 procent bekostiging van de kosten van het HWBP door de projectgebonden eigen bijdrage beter geborgd kan worden. Kijk daarbij naar de mogelijkheden om dit te regelen in de subsidieregeling HWBP.
- **Maak nieuwe financiële afspraken over de bekostiging van het HWBP na 2028:**  
Het is duidelijk dat, rekening houdend met een nog ruime bandbreedte in de huidige kostenraming voor het HWBP tot 2050, nieuwe financiële afspraken nodig zijn over de bekostiging van het HWBP na 2028. De bestuurlijke afspraak is dat de huidige bijdragen tot 2028 niet worden verhoogd. Tegen deze achtergrond bevelen we aan:
  - Start proces nieuwe financiële afspraken: organiseer een proces om tot nieuwe of aanvullende (financiële) afspraken te komen over de bekostiging van het HWBP vanaf 2028 tot 2050. Het ligt voor de hand dat de Unie van Waterschappen en het ministerie IenW dit in de periode 2025-2026 gaan oppakken. Bij nieuwe of aanvullende (financiële) afspraken moet worden nagegaan wat de negatieve effecten daarvan zijn voor de evenwichtige lastenverdeling tussen waterschappen.
  - Onderzoek de effecten van een te verwachten lastenstijging als gevolg van de grotere veiligheidsopgave en daarmee tevens de impact van het projectgebonden aandeel van 10 procent op de financiële huishouding van waterschappen.

Onze aanbevelingen voor wat betreft beoordelen, rapporteren, toezicht en normering zijn:

- **Benut inzichten die beoordelingsmethodiek biedt voor het vergroten van de doelmatigheid van HWBP-projecten:** de nieuwe risicobenadering en de daarbij behorende beoordeling biedt een groter handelingsrepertoire aan keringbeheerders maar uit deze evaluatie komt naar voren dat dit nog niet volledig wordt benut. Een groter handelingsrepertoire voor de aanpak van de

waterveiligheid kan een bijdrage leveren aan doelmatige versterkingsprojecten en een doelmatig programma door, bijvoorbeeld, meer in te zetten op kort-cyclisch of partieel te versterken, een koppeling met rivierverruiming of andere ruimtelijke ontwikkelingen. We bevelen dergelijke opties nader te onderzoeken.

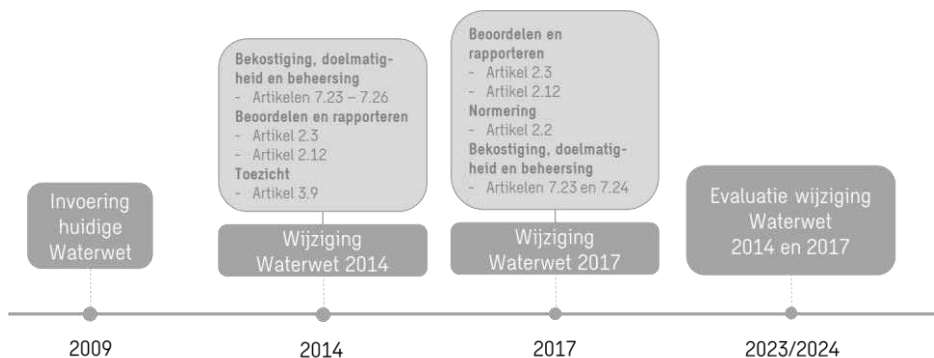
# 1. Inleiding

Al sinds jaar en dag werkt Nederland aan de bescherming tegen hoogwater. Na de watersnoodramp in 1953 is met de eerste Deltawet (1958) het startschot gegeven voor diverse hoogwaterbeschermingsprojecten. Door de hoge waterstanden op de rivieren - midden jaren '90 in de vorige eeuw - kwam waterveiligheid nogmaals hoog op de politieke agenda. Er ontstond een hernieuwd bewustzijn dat bescherming tegen hoog water niet vanzelfsprekend is. Dit leidde in 1996 tot de Wet op de waterkering, waarin onder meer normen voor de primaire waterkeringen werden vastgelegd. In de Wet op de waterkering staat ook de verplichting om de keringen periodiek te beoordelen, daarover te rapporteren en de keringen te versterken. Deze wet is eind 2009 opgegaan in de Waterwet en in 2024 (deels) in de Omgevingswet.

## 1.1 Aanleiding evaluatie

In 2014 en 2017 zijn wijzigingen doorgevoerd in de Waterwet met als doel om de waterveiligheid in Nederland tot 2050 en daarna te borgen. De gewijzigde artikelen gaan over de normering en beoordeling van primaire keringen, de bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP.

Figuur 1.1 Tijdlijn wetswijzigingen Waterwet 2014 en 2017



De in 2014 en 2017 gewijzigde artikelen<sup>3</sup> in de Waterwet zijn:

- Artikel 2.2: normering op basis van overstromingsrisicobenadering met ondergrens en signaleringswaarde

<sup>3</sup> De artikelen 2.2, 2.3, 2.12 en 3.9 zijn per 1 januari 2024 opgenomen in de Omgevingswet

- Artikel 2.3: het opstellen van regels voor het beoordelen van primaire waterkeringen
- Artikel 2.12: het *minimaal* twaalfjaarlijks beoordelen van de primaire waterkeringen
- Artikel 3.9: het toezicht houden door de minister op de primaire waterkeringen
- Artikelen 7.23 tot en met 7.26: de financiering en bekostiging van maatregelen voor de primaire waterkeringen.

In de gewijzigde wetsartikelen voor waterveiligheid is in 2014 vastgelegd dat de minister uiterlijk 1 januari 2019 verslag zou uitbrengen aan de Staten-Generaal over de wijzigingen in de bekostigingssystematiek, het toets- en rapportageproces, de wijze van prioriteren en programmeren van maatregelen en de subsidieverlening. Bij de wijziging van de Waterwet per 1 januari 2017 is besloten de evaluatie van de wetswijzigingen uit 2014 uit te stellen. De belangrijkste reden hiervoor was dat een aantal van de bepalingen die in 2014 gewijzigd waren (namelijk Artikel 2.3, 2.12, 7.23 en 7.24) per 1 januari 2017 opnieuw gewijzigd is. Daarom is destijds in 2017 besloten de evaluaties van de kernbepalingen uit beide wetswijzigingen gelijktijdig te laten plaatsvinden en wel uiterlijk 31 december 2024 (Artikel 10.4, lid 2). Dit betekent dat de minister uiterlijk 31 december 2024 de Staten-Generaal moet rapporteren over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de gewijzigde wetsartikelen voor waterveiligheid uit 2014 en 2017.

## 1.2 Doel en centrale vragen evaluatie

Bij een wetsevaluatie wordt onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Hiervoor is nodig dat bekend is wat de doelen van de wet zijn en waarom deze met de wet kunnen worden bereikt. Met een ex-post evaluatie worden de effecten van uitgevoerd beleid en/of regelgeving vastgesteld en vergeleken met de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid en/of regelgeving. De uitkomst van de ex-post evaluatie kan vervolgens gebruikt worden om het beleid en/of regelgeving bij te stellen, voort te zetten of te beëindigen dan wel gebruikt worden voor de totstandkoming van nieuw beleid en/of regelgeving.

De scope van de voorliggende evaluatie is afgebakend tot de wettelijke verplichte delen, zoals vastgelegd in artikel 10.4, lid 2 van de Waterwet. Hiervoor is aangesloten bij de doelen van de twee wetswijzigingen, de betreffende artikelen en de bepalingen daarin. De Memories van Toelichting bij de wetswijzigingen vormen hierbij het uitgangspunt.

Bij de wijziging van de wetsartikelen rondom waterveiligheid is destijds gesteld dat de minister aan de Staten-Generaal verslag doet van de werking van de wetswijzigingen voor wat betreft de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Hiervoor zijn in de evaluatie de volgende vragen centraal gesteld:

- In welke mate en hoe effectief is de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP vergroot?
- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP?
- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het verbeteren van het proces van beoordeling en rapportage?

In deze evaluatie hanteren we de volgende definities voor doelmatigheid en beheersbaarheid:

- Doelmatigheid van het HWBP is de mate waarin het doel van het HWBP<sup>4</sup> wordt bereikt tegen zo laag mogelijke kosten.
- Beheersbaarheid van het HWBP is de mate waarin het programma gepland, gemonitord en gestuurd kan worden om de doelen binnen de gestelde grenzen van tijd en budget te realiseren.

### 1.3 Context wetswijzigingen en evaluatie

#### Aanleiding voor wetswijzigingen

De aanleiding tot de wetswijzigingen voor wat betreft waterveiligheid in de Waterwet in 2014 en 2017 kent een lange en uiteenlopende historie.

De wijzigingen in 2014 werden ingegeven door forse kostenoverschrijdingen en vertraging in het toenmalige hoogwaterbeschermingsprogramma in de periode 2007 - 2014 (HWBP-2). In 2009 vonden hiervoor onder meer de 'externe evaluatie HWBP' en een onderzoek van de Algemene Rekenkamer plaats. Vervolgens maakte de minister van Verkeer en Waterstaat medio 2010 melding van een "significant financieel knelpunt en een aanzienlijke vertraging in de realisatie van versterkingsmaatregelen van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma"<sup>5</sup>. Hierop werd de Taskforce HWBP ingesteld die, eind 2010, met uiteenlopende adviezen kwam om met diverse prikkels de doelmatigheid en beheersing van het HWBP te vergroten. Het toenmalige kabinet nam daarna deze adviezen over en werden ze vastgelegd in het Bestuursakkoord Water (2011). De afspraken uit dit

<sup>4</sup> Het doel van het HWBP is dat alle primaire keringen in 2050 voldoen aan de waterveiligheidsnorm. Daarbij heeft het HWBP in 2014 de ambitie uitgesproken om de dijkversterkingen voor gemiddeld 7,0 miljoen euro per kilometer uit te voeren.

<sup>5</sup> Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Waterwet, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012-2013, 33 465, nr. 3, p.3

akkoord zijn vervolgens in 2013 vastgelegd in de ‘Wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming)’, die in werking trad op 1 januari 2014. In hoofdlijnen betekende dit dat (sindsdien):

- het Rijk en de waterschappen elk voor 50 procent bijdragen aan de bekostiging van de maatregelen
- er een 10 procent projectgebonden bijdrage geldt van waterschappen die een veiligheidsopgave voor primaire keringen hebben
- subsidie wordt verleend op basis van geraamde kosten, hetgeen betekent dat de waterschappen risicodragend zijn voor de uitvoering van de maatregelen.

Verder ging in 2014 de toetsperiode van zes naar twaalf jaar, moesten beheerders sindsdien verslag uitbrengen aan de minister (in plaats van aan Gedeputeerde Staten) en ging het toezicht van provincies naar ILT.

De wijzigingen in 2017 kennen hun oorsprong vooral in het gegeven dat door de welvaartsontwikkeling (sinds 1953 toen de veiligheidsnormering werd geïntroduceerd) en technische inzichten de behoefte en noodzaak ontstond de veiligheidsnormering op een nieuwe leest te schoeien. Tegen deze achtergrond is in 2016 de ‘Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)’ tot stand gekomen, die in werking trad op 1 januari 2017. Vanaf toen is gekozen voor een risicobenadering op basis van overstromings- en faalkansen en een nieuwe normeringssystematiek met een signaleringswaarde en een ondergrens voor de veiligheid van afzonderlijke dijktrajecten.

#### **Opnieuw kostenstijgingen en vertragingen in het HWBP**

Onderhavige evaluatie van de wetswijzigingen vond plaats in een periode waarin het HWBP opnieuw te maken heeft met significante kostenstijgingen en vertragingen. In de eerste halfjaarrapportage HWBP 2023<sup>6</sup> staat: *“het programmadoel (alle primaire keringen voldoen in 2050 aan de waterveiligheidsnorm) [komt] steeds meer onder druk te staan. We zien nog steeds vertragingen in projecten en onderuitputting in het lopende uitvoeringsjaar. Tegelijkertijd voorzien we echter een groot financieel tekort op de dekking van het programma als geheel. Dit, als gevolg van de stijgende kosten en de recente beoordelingsresultaten uit het Landelijk Veiligheidsbeeld, waaruit blijkt dat de versterkingsopgave toeneemt. Het tekort op het programma kan een belemmering gaan vormen om nieuwe projecten te starten. Daarnaast vormen ontwikkelingen in het stikstofdossier een aanzienlijk risico voor het programma”*. En: *“van de 182 geplande beschikkingsmijlpalen van lopende projecten uit het programma 2024-2029/35 [...] is in de eerste helft van 2023 43*

<sup>6</sup> HWBP, Eerste Halfjaarrapportage 2023, Definitief (versie 1), 20 oktober 2023

*procent vertraagd, 7 procent versneld en verloopt 50 procent volgens planning*". Uit de halfjaarrapportage is op te maken dat de totale kosten van het HWBP tot 2050 mogelijk circa 23,8 miljard euro gaan bedragen, terwijl een jaar daarvoor nog werd uitgegaan van 15 miljard euro.

## 1.4 Deelrapportages evaluatie

De evaluatie van de wijzigingen voor waterveiligheid in 2014 en 2017 is uitgevoerd en gerapporteerd in meerdere, onderliggende deelrapporten, te weten:

- **Aanleiding en achtergrond wijzigingen Waterwet 2014 en 2017:** met de beleidsreconstructie van de wetwijzigingen. In dit rapport is uitvoerig de context en aanleiding van de wetwijzigingen toegelicht, is aangegeven welke wijzigingen zijn doorgevoerd en welke effecten daarmee beoogd werden.
- **Gedetailleerd werkplan evaluatie Waterwet:** waarin het plan van aanpak en methode zijn toegelicht. Tevens gaat het werkplan in op het analysekader, definities en de vraagstelling voor de evaluatie.
- **Evaluatie Waterwet: bevindingenrapport doelmatigheid, beheersbaarheid en bekostiging:** waarin onze bevindingen gerapporteerd zijn voor wat betreft de wijzigingen van de artikelen 7.23 tot en met 7.26 van de Waterwet.
- **Evaluatie Waterwet: bevindingenrapport beoordelen, rapporteren, toezicht en normering:** waarin onze bevindingen gerapporteerd zijn voor wat betreft de wijzigingen van de artikelen 2.2 (normering), 2.3 en 2.12 (beoordelen en rapporteren) en 3.9 (toezicht) van de Waterwet.

## 1.5 Leeswijzer

In dit eindrapport staan onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de doeltreffendheid en effecten van wetwijzigingen voor waterveiligheid in 2014 en 2017. Daarvoor gaan we achtereenvolgens in op:

- **Hoofdstuk 2: doelmatigheid en beheersbaarheid.** In welke mate en hoe effectief is de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP vergroot?
- **Hoofdstuk 3: bekostiging.** In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP?
- **Hoofdstuk 4: beoordelen, rapporteren, toezicht en normering.** In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het verbeteren van het proces van beoordeling en rapportage?
- **Hoofdstuk 5: conclusies en aanbevelingen.** Een synthese op basis van alle hoofdvragen van de evaluatie.

## 2. Bevindingen: doelmatigheid en beheersbaarheid

Aanleiding voor de wetswijziging in 2014 waren de significante kostenstijging en aanzienlijke vertraging in het lopende hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2). In de onderzoeken die destijds zijn uitgevoerd<sup>7</sup> is geconcludeerd dat de kostenstijging en vertraging grotendeels het gevolg waren van het ontbreken van effectieve doelmatigheids- en beheersbaarheidsprikkels voor de waterschappen. Op advies van Taskforce Ten Heuvelhof werden met de wetswijziging in 2014 de volgende prikkels geïntroduceerd<sup>8</sup>:

- Rijk en waterschappen delen de kosten van het HWBP (50-50)
- Een projectgebonden aandeel van 10 procent
- Subsidie op basis van voorcalculatie
- Subsidie op basis van een sober en doelmatig ontwerp
- 100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen
- Decentrale voorfinanciering
- Prioriteren en voortrollend programmeren

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag in hoeverre deze doelmatigheids- en beheersbaarheidsprikkels, elk voor zich en samen, hebben bijgedragen aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP. In de volgende paragrafen beschrijven we de werking van de prikkels zoals die door de wetgever is beoogd en de effecten van de prikkel in de praktijk. Het hoofdstuk eindigt met een samenvattende tabel.

### 2.1 Deelname van waterschappen in bekostiging HWBP

#### **De beoogde werking van de prikkel**

Voor de wetswijziging in 2014 werden versterkingsmaatregelen volledig bekostigd door het Rijk. Na de wijziging in 2014 wordt de helft van de kosten betaald door het Rijk en de andere helft door de waterschappen. De helft van de waterschappen bestaat uit een solidariteitsdeel van 40 procent en een projectgebonden aandeel van 10 procent. De wetgever ziet het HWBP als een gezamenlijke verantwoordelijkheid die tot uitdrukking is gebracht door Rijk en waterschappen te laten bijdragen aan de kosten van het HWBP. De veronderstelde werking van

<sup>7</sup> Tussentijdse evaluatie HWBP-2, onderzoek van de Algemene Rekenkamer, onderzoek van de Taskforce Ten Heuvelhof

<sup>8</sup> De prikkel decentrale voorfinanciering staat niet in de Waterwet, maar in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Waterwet in 2014. De prikkel Prioriteren en voortrollend programmeren volgt uit art. 7.23 lid 1b en lid 4.



deelname aan de bekostiging is dat de waterschappen gebaat zijn bij en gemotiveerd zijn om mee te sturen op doelmatige versterkingsmaatregelen en zo bij te dragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP.

#### **Deelname in bekostiging heeft positie van waterschappen in het HWBP versterkt**

Uit gesprekken met de waterschappen blijkt dat deelname in bekostiging de positie van de waterschappen in het HWBP heeft versterkt. De waterschappen hebben als medefinancier meer zeggenschap en verantwoordelijkheid in vergelijking met HWBP-2. Dit komt onder andere tot uitdrukking in een van de zes alliantieprincipes: 'We dragen gezamenlijk bij aan de financiering en uitvoering van de Nederlandse versterkingsopgave, ongeacht onze individuele belangen. We zijn gelijkwaardig en samen verantwoordelijk.' Die collectieve verantwoordelijkheid heeft onder andere gezorgd voor transparantie over werkelijke kosten, de afspraak om resterend budget (zie ook paragraaf 2.2 over het werkelijk projectgebonden eigen aandeel) te reserveren voor waterveiligheid en het onderlinge overleg (tussen waterschappen en met programmadirectie HWBP) over subsidiëring en doelmatig(er) handelen. Dit blijkt onder meer uit de ambtelijke en bestuurlijke overleggen van de waterschappen (WWK/CWK). Tegelijkertijd kan er meer ruimte genomen worden om elkaar onderling aan te spreken op doelmatige aanpak van versterkingsprojecten.

#### **Deelname in bekostiging wordt beperkt ervaren als een doelmatigheidsprikkel**

Het solidariteitsdeel is de bijdrage van waterschappen aan het Deltafonds van waaruit waterschappen 90 procent subsidie ontvangen voor versterkingsprojecten. Deelname van de waterschappen in de bekostiging wordt door de individuele waterschappen hierdoor beperkt ervaren als een doelmatigheidsprikkel. Daarvoor staat de afdracht van het solidariteitsdeel van de waterschappen te ver af van de keuzes die waterschappen maken op hun eigen project- en programmaniveau.

## 2.2 Projectgebonden aandeel van 10 procent

### **De beoogde werking van de prikkel**

De bijdrage van de waterschappen aan de kosten bestaat naast een solidariteitsdeel uit een projectgebonden aandeel. De wetgever veronderstelt dat een projectgebonden aandeel het kostenbewustzijn van waterschappen vergroot en hen stimuleert om te kiezen voor een doelmatig ontwerp van maatregelen en een doelmatige projectaanpak. Bij het vaststellen van de hoogte van het projectgebonden aandeel heeft de wetgever gezocht naar een balans tussen een doelmatigheidsprikkel en solidariteit, en een evenwichtige verdeling van de lasten over de waterschappen. Daarbij is gekozen voor een projectgebonden aandeel van 10 procent.

**Projectgebonden aandeel heeft als doelmatigheidsprikkel beperkt effect, maar zorgt wel voor grotere betrokkenheid en alertheid van waterschapsbestuurders**

In de praktijk wordt de invloed van het projectgebonden aandeel verschillend ervaren. Een deel van de waterschappen stelt dat het projectgebonden aandeel weinig invloed heeft op keuzes die zij maken in projecten. Een even groot deel van de beheerders stelt dat het wel invloed heeft, vooral als het projectgebonden aandeel van grote of meerdere projecten een substantiële kostenpost is op de begroting van het waterschap. Voor alle waterschappen geldt dat zij intrinsiek gemotiveerd zijn om kostenbewust om te gaan met hun versterkingsopgave. Het projectgebonden aandeel heeft wel een positief effect op de betrokkenheid en alertheid van waterschapsbestuurders.

**Het werkelijke projectgebonden aandeel is tot nu toe flink lager dan 10 procent, waardoor de verhouding in de bekostiging (50:40:10) onder druk staat**

Als gevolg van subsidie op basis van voorcalculatie (zie ook de paragraaf hierna), waarbij kostenoverschrijdingen en -onderschrijdingen ten laste komen de beheerder, kan het werkelijke projectgebonden aandeel uiteindelijk meer of minder zijn dan 10 procent. Op dit moment is het werkelijke projectgebonden aandeel met 1,1 procent flink kleiner dan 10 procent<sup>9</sup>. Dit leidt ook tot een andere verhouding van de bijdragen tussen Rijk en waterschappen en tussen waterschappen onderling dan vooraf was beoogd door de wetgever (namelijk 50-40-10). Binnen de alliantie wordt gezocht naar een oplossing voor wat gezien wordt als een ongewenste situatie. Bijvoorbeeld door het resterende budget onder te brengen in een eigen bestemmingsreserve voor een latere projectfase of andere versterkingsprojecten. Veel beheerders verwachten dat het werkelijke projectgebonden aandeel zal stijgen als meer projecten in de realisatie gaan, maar dat blijkt vooralsnog niet uit de meest recente cijfers van de programmadirectie HWBP.

**Het projectgebonden aandeel van 10 procent is minder effectief dan beoogd**

Door de interferentie met voorcalculatie is het projectgebonden aandeel een minder effectieve doelmatigheidsprikkel dan door de wetgever is verondersteld. Op programmaniveau betekent een te hoge reservering dat er jaarlijks minder middelen beschikbaar zijn voor andere versterkingsprojecten.

---

<sup>9</sup> Analyse PD HWBP, oktober 2023

## 2.3 Subsidie op basis van voorcalculatie

### **De beoogde werking van de prikkel**

Vóór de wetswijziging in 2014 werd subsidie voor versterkingsmaatregelen verstrekt op basis van nacalculatie. Dit betekent een subsidie ter hoogte van de werkelijke kosten, waarbij het Rijk ook opdraait voor de uitvoeringsrisico's. In 2014 kiest de wetgever voor een subsidie op basis van voorcalculatie (kortweg voorcalculatie), waarbij de uitvoeringsrisico's grotendeels bij de waterschappen liggen. De veronderstelde werking van voorcalculatie is dat de waterschappen gestimuleerd worden om de projectkosten en de risico's voorafgaand aan het project goed in te schatten en in de uitvoering van het project de kosten en de risico's adequaat te beheersen. De beheersing van kosten en risico's van projecten draagt bij aan de beheersbaarheid van het programma.

### **Werkelijke kosten lager dan geraamde en beschikte kosten**

In bijna alle afgeronde projectfasen (94 procent) zijn de werkelijke kosten lager dan de vooraf geraamde en beschikte kosten. Voor bijna alle gerealiseerde projecten geldt dat bijna altijd (98 procent) sprake van een kostenoverschrijding. Het is aannemelijk dat dit het effect is van voorcalculatie.

### **Voorcalculatie is een sterke beheersingsprikkel en zorgt voor professionalisering van projectmanagement, in het bijzonder projectbeheersing**

Subsidie op basis van voorcalculatie heeft bijgedragen aan professionalisering van de opzet, uitvoering en beheersing van HWBP-projecten. Er is veel aandacht voor de risico's en de beheersing van deze risico's.

### **Voorcalculatie heeft ook als effect dat beheerders risico's bovenmatig minimaliseren door hoge(re) kostenramingen en risicoreserveringen**

Voorcalculatie werkt ook op andere manieren door. Voorcalculatie zorgt ervoor dat waterschappen risico's minimaliseren. Het stimuleert beheerders om in de subsidieaanvraag, voorafgaand aan een projectfase, de uit te voeren activiteiten en de risico's zo scherp mogelijk in beeld te brengen. Immers, wat niet in beeld is en wat niet geraamd is, komt voor rekening van de beheerder. Voorcalculatie zorgt hierdoor voor hogere kostenramingen en hogere risicoreserveringen. Het vraagt vervolgens een zorgvuldige beoordeling van de subsidieverstrekker om het risico van overschatting van de kosten zo klein mogelijk te maken en zo te voorkomen dat het minimaliseren van de kans op kostenoverschrijding ten koste gaat van doelmatigheid van het project en het programma als geheel.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> In de evaluatie van de subsidieregeling HWBP (Decisio, 2019) is geconstateerd dat de subsidieverstrekker door het ontbreken van een normatief toetskader onvoldoende

Dat er sprake is van hogere risicoreserveringen en kostenramingen blijkt onder andere uit dat in slechts 6 procent van afgeronde projectenfasen sprake is van kostenoverschrijding en dat dus de overgrote meerderheid van de projecten wordt afgerond binnen het geraamde en beschikte budget. Hoewel het positief is dat projecten binnen budget worden afgerond, mag op basis van een P50 kostenraming verwacht worden dat het aantal projecten met een kostenoverschrijding ongeveer even groot is als het aantal met een kostenonderschrijding. Daar komt bij dat veel projecten zijn vertraagd wat normaliter juist zorgt voor extra kosten.

#### **Totstandkoming van de risicoreservering wijkt af van de intentie van de Waterwet**

In de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging staat dat beheerders voor het ondervangen van risico's een standaardopslag moet opnemen voor voorziene en onvoorziene risico's. Dit wijkt af van de werkwijze van het HWBP waarin referentiewaarden gelden voor de risicoreservering, maar waarin de beheerder de hoogte van de risicoreservering kan bepalen. Daarbij kan de beheerder, mits goed onderbouwd, afwijken van de referentiewaarden. Bij een groot deel van de subsidieaanvragen zorgt dit voor discussies tussen de beheerder en de programmadirectie over de hoogte van de risicoreservering. In een aantal gevallen leiden deze discussies tot directiebesluiten, *second opinions* en bezwaarprocedures.

#### **Een risicoreservering alleen op projectniveau is niet doelmatig**

Uit de evaluatie en uit een analyse van de programmadirectie HWBP blijkt dat het uitblijven van (exogene) risico's een belangrijke oorzaak is dat bij bijna alle projecten de werkelijke kosten lager zijn dan de geraamde kosten. De keuze voor een reservering voor bijna alle uitvoeringsrisico's op projectniveau zorgt voor een te hoge risicoreservering op programmaniveau en draagt daardoor niet bij aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP.

#### **Voorcalculatie leidt tot meer vroege marktbenaderingen**

Om risico's beter te beheersen kiezen beheerders steeds vaker voor een vroege marktbenadering. Uit onderzoek<sup>11</sup> blijkt dat de onderbouwing van de keuze voor een twee-fasen-aanpak in het kader van de subsidieverlening vaak tot discussies leidt tussen de beheerder en de programmadirectie HWBP. Een zorg is dat door het ontbreken van een goede marktwerking de aanbiedingsprijs niet marktconform is.

---

geëquipeerd en gepositioneerd is om de doelmatigheid van de subsidieaanvragen te beoordelen.

<sup>11</sup> Significant Synergy (2023)

Er zijn nog onvoldoende projecten met een vroege marktbenaderingen afgerond om het effect op de doelmatigheid van het HWPB te kunnen vaststellen.

**Subsidie op basis van voorcalculatie minder geschikt voor uitzonderlijke projecten**

Subsidie op basis van voorcalculatie is een effectieve (kosten)beheersingsprikkel, maar is minder geschikt voor de uitzonderlijke projecten. Bij zeer complexe of zeer omvangrijke projecten kan de inzet op beheersbaarheid en de wil om kostenoverschrijding te minimaliseren ten koste te gaan van de doelmatigheid. Waterschappen hebben voor uitzonderlijke projecten onvoldoende risicodragend vermogen.

## 2.4 Sober en doelmatig ontwerp

**De beoogde werking van de prikkel**

De wetgever stelt als voorwaarde aan de subsidie dat er sprake moet zijn van een sober en doelmatig ontwerp van maatregelen. Hiermee beoogt de wetgever de doelmatigheid van het HWPB te vergroten door alleen de kosten van versterking ten behoeve van de waterveiligheid en inpassing te subsidiëren (sober) en daarbij de totale kosten over de hele levensduur van de kering te minimaliseren (doelmatig).

**De subsidievoorwaarden sober en doelmatig hebben gaandeweg invulling gekregen**

De subsidievoorwaarde ‘sober’ en ‘doelmatig’ leverden aanvankelijk veel discussie op tussen de programmadirectie HWPB en waterschappen. Met het ‘*stappenplan sober en doelmatig, richtlijn inpassing in de leefomgeving*’ en het ‘*handelingsperspectief LCC<sup>12</sup>*’ zijn de subsidievoorwaarden nader uitgewerkt. Die nadere uitwerking geeft duidelijkheid, maar perkt ook de ruimte in voor maatwerk.

**Kwaliteit van de onderbouwing van ontwerpkeuzes wordt door ervaring steeds beter**

Als gevolg van meer duidelijkheid over de ontwerpkeuzes en de ervaring bij de beheerder wordt de kwaliteit van de onderbouwing van de ontwerpkeuzes steeds beter. Een aandachtspunt is de onderbouwing van de maatregelen met een LCC-benadering. Doordat niet alle beheerders de LCC-benadering hanteren, blijven de ontwerpprincipes ‘kortcyclisch versterken’ en ‘partieel versterken’ onderbelicht en daarmee blijven kansen op het vergroten van de doelmatigheid onbenut. Veel beheerders kiezen liever een robuuste oplossing met lage beheer- en onderhoudskosten.

---

<sup>12</sup> LCC staat voor Life Cycle Costing: de totale kosten van een object gedurende de hele (rest) levensduur

**De subsidievoorwaarde ‘sober’ heeft een keerzijde en kan ook ondoelmatig worden**

De subsidievoorwaarden ‘sober’ en ‘doelmatig’ dragen bij het vergroten van de doelmatigheid van het programma. Een aandachtspunt is dat de focus op ‘sober’ het proces met de omgeving kan compliceren, omdat waterschappen niet of nauwelijks toegevoegde waarde kunnen leveren (wisselgeld). Dit kan leiden tot extra kosten als gevolg van weerstand uit de omgeving en vertraging in planprocedures.

## 2.5 100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen

**De beoogde werking van de prikkel**

In de Waterwet is geregeld dat innovatie oplossingen 100 procent gesubsidieerd worden. De veronderstelling van de wetgever is dat innovatieve oplossingen op termijn kunnen zorgen voor kostenbesparingen en daarmee bijdragen aan de doelmatigheid van het programma.

**De toepassing van innovaties leidt tot aanzienlijke kostenbesparing en meer**

Uit de Kennis- en innovatiemonitor van het HWBP blijkt dat bij 65 procent van de projecten de toepassing van nieuwe kennis en innovatie een besparing in kosten heeft opgeleverd. Nieuwe kennis leidt vaak tot het verkleinen of versimpelen van de opgave. Een deel van de kostenbesparingen vindt plaats voorafgaand aan de planuitwerking en realisatie. Nieuwe kennis en innovaties hebben in projecten, onder andere, gezorgd voor draagvlak vanuit de omgeving, een verbeterde ruimtelijk inpassing, een lagere milieubelasting en procesversnelling.

**100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen geeft een extra zetje**

De 100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen is voor veel waterschappen niet de voornaamste reden om te kiezen voor een innovatieve oplossing, maar het geeft wel een extra zetje in die richting. Daarmee levert de 100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen een bijdrage aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP. Overigens vindt er ook innovatie plaats buiten deze subsidie om. Meerdere waterschappen geven aan dat zij binnen hun project werken aan een innovatieve oplossing, maar dat zij hiervoor geen aparte subsidie hebben aangevraagd vanwege de extra administratie die dit vraagt.

## 2.6 Decentrale voorfinanciering

Decentrale voorfinanciering is niet direct gekoppeld aan wijziging van de Waterwet, maar vloeit voort uit de Waterwet<sup>13</sup>. In bepaalde gevallen kan het voor het waterschap doelmatig zijn om maatregelen eerder uit te voeren dan in de programmering van de maatregelen van het HWBP is voorzien, bijvoorbeeld om kosten van onderhoud te besparen of om maatregelen te kunnen koppelen aan gebiedsontwikkeling. Een dergelijke versnelling is in beginsel mogelijk op basis van decentrale voorfinanciering. Hierbij gaat het om vrijwillige voorfinanciering<sup>14</sup>. De veronderstelde werking is dat decentrale voorfinanciering zorgt voor meer flexibiliteit in het plannen van het versterkingsproject waardoor doelmatigheidskansen kunnen worden benut.

### **Beheerders kiezen voor decentrale voorfinanciering als dat doelmatig is**

Ruim de helft van de beheerders heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot voorfinanciering om een project eerder te starten dan het jaar waarop het staat geprogrammeerd in het HWBP. In de meeste gevallen gaat het om het benutten van meekoppelkansen waardoor het project sneller, goedkoper of met meerwaarde kan worden uitgevoerd.

### **Stijgende rentelasten en onzekerheid maken voorfinancieren minder aantrekkelijk**

Door de stijgende rentelasten en de financiële onzekerheid wordt het voor waterschappen minder aantrekkelijk om projecten voor te financieren en, als gevolg daarvan, eerder op te starten. De rentelasten zijn immers niet subsidiabel. Doordat naar verwachting minder waterschappen gebruik maken van de (vrijwillige) decentrale voorfinanciering, zullen waterschappen zich meer gaan conformeren aan de reguliere programmering en versterkingsprojecten niet eerder dan geprogrammeerd uitvoeren.

## 2.7 Prioriteren en programmeren

### **De beoogde werking van de prikkel**

De Memorie van Toelichting van de Waterwet stelt dat de wijze van prioriteren en programmeren moet bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP. In beginsel dienen maatregelen met het hoogste veiligheidsrendement de hoogste prioriteit te krijgen. Afwijken van dit beginsel is mogelijk op basis van een

<sup>13</sup> Artikel 7.23 lid 2

<sup>14</sup> Voorfinanciering kan ook nodig zijn vanwege de limiet van financiering van 40 miljoen euro per versterkingsproject per jaar. Waterschappen dienen in dat geval verplicht het overtollige bedrag voor te financieren. Het gaat hierbij om verplichte voorfinanciering. Ook dan zijn de rentelasten voor rekening van het waterschap.

afwegingskader dat Rijk en waterschappen samen opstellen. Het HWBP is opgezet als een voortrollend programma: een programma dat jaarlijks wordt geactualiseerd op basis van de nieuwe inzichten en toetsresultaten. De veronderstelling is dat deze flexibiliteit bijdraagt aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP.

**Het proces van prioriteren en programmeren is ingewikkeld en ondoorzichtig**

In beginsel krijgen maatregelen met het hoogste veiligheidsrendement de hoogste prioriteit, maar daar kan om verschillende redenen van worden afgeweken. Veel beheerders ervaren het proces van prioriteren en programmeren als ingewikkeld en ondoorzichtig, en leidt soms voor beheerders tot onverwachte uitkomsten van de programmering. Het beperkte HWBP-budget per jaar (nu 450 miljoen euro), de kostenstijgingen en de vertragingen zorgen voor verdringing van projecten. Het is onduidelijk in hoeverre het proces van prioriteren en voortrollend programmeren bijdraagt aan het vergroten van de doelmatigheid van het programma.

## 2.8 Conclusies

Uit de evaluatie blijkt dat de prikkels in de wetwijziging verschillende effecten hebben op de doelmatigheid en beheersbaarheid van projecten en van het programma als geheel. In tabel 2.1 zetten we de effecten van de prikkels op een rijtje. Onze conclusie is dat de prikkels samen bijdragen aan een doelmatiger en beheerster HWBP, maar niet alle prikkels zijn even effectief. Het belangrijkste aandachtspunt betreft de voorcalculatie en de daarmee samenhangende risicoverdeling. Beheerders sturen op het voorkomen van kostenoverschrijding en dat resulteert in hogere kostenramingen en de risicoreserveringen.

*Tabel 2.1 Overzicht van de effecten van de prikkels op de doelmatigheid en beheersbaarheid van HWBP*

Doelmatighoeds- en beheersbaarheidsprikkel	Effecten in de praktijk
<p><b>Aandeel waterschappen in bekostiging van het programma (50/50)</b></p> <p>De beoogde werking is dat de waterschappen, als medefinancier, gebaat zijn bij en gemotiveerd zijn om te sturen op doelmatige projecten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het solidariteitsaandeel van de waterschappen in de bekostiging heeft gezorgd voor een stevigere positie en grotere betrokkenheid van waterschappen bij het programma. De waterschappen hebben als medefinancier meer zeggenschap en verantwoordelijkheid in vergelijking met HWBP-2. Dit draagt bij aan scherpte op doelmatigheid op programmaniveau.</li> <li>▪ Het effect op de doelmatigheid van de maatregelen en de kostenraming is beperkt geweest. Dit komt vooral doordat de afdracht van de solidariteitsbijdrage aan het Deltafonds ver</li> </ul>



afstaat van keuzes die gemaakt worden op projectniveau.

---

**Projectgebonden aandeel van 10 procent**

De beoogde werking is dat het kostenbewustzijn van een waterschap wordt versterkt; een stimulans om de kosten van maatregelen te beperken.

- Het projectgebonden aandeel heeft gezorgd voor grotere betrokkenheid en alertheid van waterschapsbestuurders bij eigen versterkingsprojecten.
- Doordat de werkelijke kosten in de meeste projecten lager zijn dan de geraamde kosten, is het gemiddelde werkelijke projectgebonden aandeel tot nu toe flink lager dan 10 procent. Prikkel draagt bij aan kostenbewustzijn bij waterschappen, maar draagt beperkt bij aan de doelmatigheid van het project.
- Op programmaniveau betekent een te hoge reservering dat er jaarlijks minder middelen beschikbaar zijn voor andere versterkingsprojecten.
- Het projectgebonden aandeel heeft bij de meeste waterschappen niet of nauwelijks invloed gehad op de keuze voor maatregelen en de wijze waarop kosten worden geraamd. Het effect op de doelmatigheid van projecten en daarmee het programma is daardoor beperkt.

---

**Subsidie op basis van voorcalculatie**

De beoogde werking is dat de waterschappen gestimuleerd worden om de kosten en de risico's voorafgaand aan het project goed in te schatten en in de uitvoering adequaat te beheersen. Een goede projectbeheersing draagt bij aan een beheersbaar programma.

- Voorcalculatie is een sterke beheersingsprikkel en zorgt bij waterschappen voor een professionalisering van de projectvoorbereiding, de projectuitvoering en in het bijzonder de projectbeheersing en kostenraming.
- Doordat kostenoverschrijdingen ten laste komen van de waterschappen, heeft voorcalculatie als effect dat beheerders risico's bovenmatig minimaliseren en dat zorgt voor conservatieve schattingen van kosten en risico's. Dit effect wordt sterker naarmate projecten complexer en/of groter worden.
- In bijna alle projecten (94 procent) zijn de werkelijke kosten gelijk of lager dan de geraamde en beschikte kosten. Dit is het resultaat van de bovengenoemde effecten samen.
- De keuze voor een reservering voor bijna alle uitvoeringsrisico's op projectniveau zorgt voor een te hoge risicoreservering op programmaniveau en draagt daardoor niet bij aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP.
- Voorcalculatie heeft gezorgd voor meer vroege marktbenaderingen en tweefasen-contracten.

---

**Sober en doelmatig**

- De subsidievoorwaarden sober en doelmatig hebben gaandeweg invulling en uitwerking gekregen binnen het HWBP en het effect is dat
-

<p>De beoogde werking is dat alleen de kosten van maatregelen voor de waterveiligheid en inpassing worden gesubsidieerd (sober), waarbij de totale kosten over de hele levensduur van de kering worden geminimaliseerd (doelmatig)</p>	<p>de kwaliteit van de onderbouwing van ontwerpkeuzes is verbeterd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kansen voor het minimaliseren van kosten over de hele levensduur van de kering door partieel en kortcyclisch versterken blijven soms onbenut.</li> <li>▪ De subsidievoorwaarde 'sober' heeft in sommige projecten het omgevingsproces gecompliceerd (meer weerstand uit de omgeving en vertraging in planprocedures).</li> </ul>
<p><b>100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen</b></p> <p>De beoogde werking is dat het wegnemen van de risico's en het eigen projectgebonden aandeel waterschappen aanzet tot innovatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 100 procent subsidie voor innovatieve oplossingen heeft waterschappen een extra zetje gegeven in de keuze voor innovatieve oplossingen. Doorslaggevend in die keuze is de verwachting dat innovatie leidt tot betere maatregelen (goedkoper, duurzamer, effectiever, etc.).</li> </ul>
<p><b>Decentrale voorfinanciering</b></p> <p>De beoogde werking is dat het zorgt voor meer flexibiliteit in de planning van het project.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decentrale voorfinanciering heeft ervoor gezorgd dat meekoppelkansen zijn benut waardoor projecten sneller, goedkoper of met meerwaarde voor de omgeving zijn gerealiseerd.</li> <li>▪ Stijgende rentelasten en onzekerheid maken decentrale voorfinancieringen minder aantrekkelijk.</li> </ul>
<p><b>Prioriteren en voortrollend programmeren</b></p> <p>De beoogde werking is dat het prioriteren op het veiligheidsrendement en de flexibiliteit van het voortrollend programmeren bijdragen aan een doelmatig programma.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voortrollend programmeren heeft gezorgd voor de gewenste flexibiliteit, maar heeft het proces van prioriteren ook ingewikkeld en ondoorzichtig gemaakt.</li> <li>▪ Het is onduidelijk in hoeverre het proces van prioriteren en voortrollend programmeren bijdraagt aan het vergroten van de doelmatigheid van het programma.</li> </ul>

### 3. Bevindingen: bekostiging HWBP

Een doel van de wetswijziging in 2014 is het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP. Tot 2014 werd het HWBP volledig bekostigd door het Rijk, maar vanaf enkele jaren daarvoor werd duidelijk dat het beschermingsprogramma niet van beperkte omvang en duur en tevens, voor het Rijk, kostbaar zou zijn. De Memorie van Toelichting bij de Waterwet (2014) stelt hierover: “voor het huidige bekostigingssysteem is indertijd gekozen om vanuit het Rijk sturing te kunnen geven aan de financiële en inhoudelijke aspecten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De vooronderstelling was daarbij dat het Hoogwaterbeschermingsprogramma een beperkte omvang en duur zou hebben. Deze verwachting is niet uitgekomen; de kosten van hoogwaterbeschermingsmaatregelen zijn voor de rijksbegroting een veel grotere en structurelere last dan destijds is verondersteld”.

Tegen deze achtergrond is vanaf 2014 sprake van een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) door het Rijk en de gezamenlijke waterschappen. Vanaf 2015 dragen het Rijk en de gezamenlijke waterschappen elk maximaal 181 miljoen euro per jaar bij aan de versterking van primaire keringen; vanaf 2016 is tevens gerekend met een prijsindexatie. Verder geldt de afspraak dat deze bijdragen tot 2028 niet worden verhoogd.

In dit hoofdstuk schetsen we onze analyse en (deel)conclusies voor wat betreft de bekostiging van het HWBP. Daarvoor gaan we achtereenvolgens in op de kostenramingen van de versterkingen tot 2050, de jaarlijkse bijdragen aan het HWBP van het Rijk en de waterschappen, de solidariteitsbijdrage en de druk op de lasten van waterschappen.

#### 3.1 Kostenraming versterkingen tot 2050

##### **Versterkingsopgave op basis van LBO-1 bedraagt naar schatting 24 miljard euro**

De kosten van de versterkingsopgave tot 2050 bedragen, op basis van LBO-1, naar schatting in totaal circa 24 miljard euro (prijspeil 2023). Het gaat daarbij om een versterkingsopgave van 1.986 kilometer<sup>15</sup>. Eerder ging de doorrekening van de totale kosten van het HWBP uit van 15 miljard euro (beeld eind jaar 2022)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Globale kosteninschatting dijkversterkingsopgave, AT Osborne & Witteveen+Bos, 17 augustus 2023

<sup>16</sup> HWBP, Eerste Halfjaarrapportage 2023, Definitief (versie 1), 20 oktober 2023

### **Sprake van ruime bandbreedte kostenraming versterkingen tot 2050**

AT Osborne en Witteveen+Bos houden in hun globale kosteninschatting een ruime bandbreedte aan van 15,7 tot 32,9 miljard euro (prijspeil 2023). Dit wijst erop dat op dit moment de kosten van de versterkingsopgave tot 2050 nog met grote onzekerheden zijn omgeven. Factoren die van invloed zijn op de kostenraming tot 2050 zijn:

- Verschillen tussen de omvang van de veiligheidsopgave en de versterkingsopgave. Denk daarbij aan dat soms kilometer(s) dijk binnen een afgekeurd normtraject wel aan de norm voldoen, dat niet alle trajecten de ingangstoets/trajecttoets hebben doorlopen of dat niet alle gegevens van een beoordeeld traject zijn geadministreerd.
- De invloed van externe, economische marktfactoren: denk daarbij aan de ontwikkeling van bouw- en energiekosten, de ontwikkelingen en de krapte op de arbeidsmarkt, renteontwikkeling en inflatie.
- In de toekomst te verwachten toepassingen van innovatie en schaalvoordelen.
- Voortschrijdende kennisontwikkeling,
- Resultaten uit toekomstige, nog uit te voeren beoordelingsronden LBO-2 en LBO-3.

Tegen deze achtergrond verwacht de Programmadirectie HWBP dat de *daadwerkelijke* versterkingsopgave kleiner dan 1.986 kilometer zal zijn.

## **3.2 Jaarlijkse bijdragen van Rijk en waterschappen**

### **Verdeling solidariteitsbijdrage helder; vooral derde betaalmoment levert onduidelijkheid en vragen op**

De solidariteitsbijdrage is sinds 2011 op dezelfde manier verdeeld en verrekend onder waterschappen. De helft van de bijdrage wordt verdeeld aan de hand van het aandeel ingezetenen per waterschap ten opzichte van het totaal. De andere helft wordt verdeeld aan de hand van het aandeel in WOZ-waarde per waterschap ten opzichte van het totaal. Jaarlijks zijn er drie momenten waarop kosten voor de solidariteitsbijdrage bij waterschappen in rekening worden gebracht:

- De eerste rekening is op basis van de vastgestelde begroting van het Deltafonds.
- De tweede rekening komt op Prinsjesdag. Hierbij wordt het bedrag van de eerste rekening geïndexeerd en wordt de indexatie in rekening gebracht.
- De derde rekening komt eind april en betreft een eindafrekening. Hierbij wordt gekeken naar wat er daadwerkelijk is uitgegeven aan bijvoorbeeld het projectgebonden aandeel. Aan de hand hiervan wordt er meer in rekening gebracht of teruggestort.

Uit gevoerde interviews en uit verslagen van interne werksessies van het UvW blijkt dat de verdeling van de solidariteitsbijdrage voor de alliantiepartners in principe helder is<sup>17</sup>. Wel blijkt, uit interviews en interne UvW-sessies, dat het voor waterschappen lastig is om in hun financiële huishouding rekening te houden met het derde afrekenmoment. Op dat moment kan blijken dat door een waterschap alsnog een (omvangrijk) bedrag betaald moet worden danwel moet worden terug betaald. Vooral naheffingen leiden tot onduidelijkheid en bestuurlijke vragen.

#### **Nieuwe (financiële) afspraken nodig**

In de Waterwet is vastgelegd dat het Rijk en de waterschappen structureel, ieder voor 50 procent, financieel bijdragen aan het HWBP. De bestuurlijke afspraak is dat deze bijdragen tot 2028 niet worden verhoogd (exclusief een jaarlijkse indexering vanaf 2016). Verder is in de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging aangegeven dat in 2023, wanneer de resultaten van LBO-1 bekend zijn, wordt bezien of er aanvullende (financiële) afspraken nodig zijn.

De huidige stand van zaken omtrent de bekostiging en de omvang van de veiligheidsopgave op basis van LBO-1 wijst uit dat de (financiële) afspraken uit 2014 niet afdoende zullen zijn om de volledige veiligheidsopgave tot 2050 op basis van LBO-1 te bekostigen; kosten zijn mogelijk circa 9,5 miljard euro (prijsspeel 2023) hoger voor de gehele opgave tot 2050 (op basis van de Globale Kosteninschatting). Derhalve is het nodig nieuwe (financiële) afspraken te maken.

### **3.3 Solidariteitsbijdrage en lastendruk waterschappen**

Vanwege het feit dat “het belang van bescherming door de primaire waterkeringen zich verder uitstrekt dan de grenzen van de waterschappen die de keringen beheren en iedere inwoner van Nederland ongeacht zijn woonplaats thans via de rijksbelastingen meebetaalt aan hoogwaterbeschermingsmaatregelen”, achtte de regering het destijds niet wenselijk dat waterschappen die zelf geen primaire keringen beheren niet bijdragen aan de kosten voor waterveiligheid. Dit uitgangspunt is de basis voor solidariteit en daarmee een verdeling van de kosten over alle waterschappen.

---

<sup>17</sup> UvW (2022). Werksessie bekostiging HWBP

### **Verdeling solidariteitsbijdrage verloopt volgens afspraak**

De verdeling van de solidariteitsbijdrage tussen waterschappen verloopt volgens afspraak; de gehanteerde verdeelsleutel<sup>18</sup> stond tot nu toe niet ter discussie en wordt (overigens) breed toegepast voor uiteenlopende verdeelvraagstukken tussen waterschappen.

### **Evenwicht solidariteitsbijdrage kan onder druk komen te staan**

Tot op heden zijn er geen signalen dat de verdeling van de solidariteitsbijdrage leidt tot een voor de waterschappen onacceptabele verdeling van lasten. Nu de globale kosteninschatting op basis van LBO-1 bekend is, wordt ook waarschijnlijk dat dit voor meerdere waterschappen in de toekomst een financiële uitdaging gaat vormen. De doorwerking van de uitkomsten van LBO-1 (en de financiële consequenties en vertaling daarvan) kan tot een hogere solidariteitsbijdrage per waterschap, en daarmee tot een hogere (financiële) last voor de burger leiden.

### **Lastendruk waterschappen gaat waarschijnlijk toenemen door stijging van kosten voor de versterkingsopgave en de projectgebonden eigen bijdrage**

Het is waarschijnlijk dat de lastendruk bij waterschappen zal toenemen, nu blijkt dat de huidige totale solidariteitsbijdrage aan het HWBP niet voldoende zal zijn om alle kosten te dekken.

Het betekent ook dat de lastendruk bij waterschappen, met een versterkingsopgave voor primaire keringen, extra toeneemt door een stijging van de omvang van de projectgebonden eigen bijdrage. Voor de introductie van de wetswijzigingen is destijds, in 2012, onderzocht dat een 10 procent projectgebonden eigen bijdrage een impact heeft op de waterschapslasten variërend tussen +8 en -5 procent. In de Memorie van Toelichting (2014) is hierover destijds gesteld dat “het kabinet [...] van mening [is] dat een projectgebonden aandeel van 10% voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen leidt tot een evenwichtige balans tussen solidariteit en doelmatigheid”<sup>19</sup>.

Als we ervan uitgaan de lasten van waterschappen in de toekomst niet zullen afnemen en dat waterschappen de volledige 10 procent eigen bijdrage betalen, dan is het aannemelijk dat de lastendruk bij waterschappen (vooral de waterschappen

---

<sup>18</sup> Memorie van Toelichting wijziging Waterwet (2014): “een evenwichtige verdeling over de waterschappen van het solidariteitsdeel wordt nagestreefd door deze toe te delen op basis van respectievelijk het aandeel van het waterschap in totale aantal ingezetenen van de waterschappen en de totale WOZ-waarde van gebouwde objecten in de gebieden van alle waterschappen tezamen”.

<sup>19</sup> Ministerie IenW laat eind 2024 notitie hierover opstellen over ‘effecten extra kosten HWBP en PGEB op lastendruk waterschappen’

met een grote versterkingsopgave en/of een beperkt aantal ingezetenen) zal toenemen als gevolg van kostenstijgingen en een hogere projectgebonden eigen bijdrage.

### 3.4 Conclusies

De wijzigingen van de Waterwet leiden tot een bekostiging van het HWBP door het Rijk en de waterschappen; samen 50-50. Door de toename van de versterkingsopgave en kostenstijgingen is waarschijnlijk wel een aanpassing van de Waterwet nodig voor wat betreft de gemaakte (financiële) afspraken over de bekostiging. Deelconclusies die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- De huidige stand van zaken omtrent de bekostiging en de omvang van de veiligheidsopgave op basis van LBO-1 wijst uit dat de (financiële) afspraken uit 2014 naar verwachting niet afdoende zullen zijn om de volledige veiligheidsopgave tot 2050 op basis van LBO-1 te bekostigen. Derhalve lijken nieuwe (financiële) afspraken noodzakelijk.
- De verdeling van de solidariteitsbijdrage tussen waterschappen verloopt volgens afspraak en er zijn tot op heden geen signalen dat de verdeling van de solidariteitsbijdrage leidt tot een *onevenwichtige* verdeling van lasten tussen waterschappen. Echter, de balans in de solidariteitsbijdragen kan onder druk komen te staan door de uitkomsten van LBO-1 en de financiële consequenties en vertaling daarvan.
- De lastendruk bij waterschappen gaat waarschijnlijk toenemen door de stijging van kosten voor de versterkingsopgave en de projectgebonden eigen bijdrage.

## 4. Bevindingen: beoordelen, rapporteren, toezicht en normering

De doelen van de wetwijziging in 2014 zijn (onder meer) het verbeteren van het proces van periodieke toetsing en rapportage en de borging van de zeggenschap van de waterschappen bij besluiten die van invloed zijn op de hoogwaterbeschermingsmaatregelen.

Het doel van de wetwijziging in 2017 is om iedereen in Nederland achter een primaire waterkering een basisbeschermingsniveau te bieden tegen hoog water. Hiervoor gelden vanaf 2017 nieuwe veiligheidsnormen op basis van overstromings- en faalkansen. Hoe groter de gevolgen, des te kleiner de toelaatbare overstromingskans ofwel hoe strenger de veiligheidsnorm voor de kering.

In dit hoofdstuk schetsen we onze analyse en (deel)conclusies voor wat betreft de wetwijzigingen in 2014 en 2017 in relatie tot beoordelen, rapporteren, toezicht en normering. Daarvoor gaan we hierna in op de verlenging van de beoordelings- en rapportageperiode naar 12 jaar, de ministeriële regeling en de betrokkenheid van waterschappen bij de totstandkoming hiervan, de toezichtsrol van het Rijk (ILT) en het systeem van de nieuwe normering.

### 4.1 Verlenging beoordelings- en rapportageperiode naar 12 jaar

De verlenging van de toetsperiode beoogt de doelmatigheid van het toetsproces te vergroten - zonder dat het inzicht in de veiligheid afneemt - door:

1. het toetsproces beter aan te laten sluiten op de uitvoeringspraktijk van de verbeterwerken.
2. het toetsen, ontwerpen en verbeteren van waterkeringen gelijkmatiger in de tijd uit te voeren, wat leidt tot een efficiëntere inzet van capaciteit en kunde.
3. een continu toetsproces te organiseren waarbij kennis, kunde en gegevens van de waterbeheerders in stand worden gehouden.
4. de bestuurlijke lasten van de beoordeling te verminderen<sup>20,21</sup>.

Of door de verlenging van de toetsperiode de doelmatigheid van het toetsproces daadwerkelijk toeneemt, is op dit moment niet te beantwoorden, omdat er nog geen

<sup>20</sup> Rapport Taskforce Ten Heuvelhof, Een dijk van een programma: naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, december 2010

<sup>21</sup> Kamerstuk Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wijziging van de Waterwet, Memorie van Toelichting, vergaderjaar 2012-2013, 33 465, nr. 3



praktijkervaring is opgedaan met een beoordelingsperiode van 12 jaar. De eerste landelijke beoordelingsronde (LBO-1) duurde immers maar 6 jaar. De tweede beoordelingsronde (LBO-2) zal wel 12 jaar duren. Deze analyse is gebaseerd op zowel ervaringen met LBO-1 als verwachtingen van LBO-2.

N.B. Alle primaire keringen moeten in de periode van 12 jaar *minimaal* eenmaal beoordeeld worden. Keringbeheerders moeten vanuit de zorgplicht altijd goed zicht hebben op de staat van hun waterkeringen en het benodigde beheer en onderhoud plegen. Tijdens de beoordelingsperiode kunnen keringbeheerders benodigde versterkingsprojecten aanmelden om opgenomen te worden in de programmering van het 'voortrollende' HWBP.

#### **Beoordelingen veelal niet volgens initiële planning verlopen**

In LBO-1 is het beoordelingsproces bij het merendeel van de keringsbeheerders niet volgens de initiële planning verlopen. Ruim de helft van de beheerders geeft bovendien aan - naar eigen beleving - onvoldoende tijd te hebben gehad om de beoordeling en rapportage naar volle tevredenheid uit te voeren. Ze geven hier meerdere redenen voor. Allereerst is er een nieuwe type norm (overstromingskans) en het kostte tijd om die onder de knie te krijgen. Daarbij moest er veel aanvullend (geotechnisch) onderzoek worden uitgevoerd. Ten tweede waren onderdelen van het Wettelijke Beoordelingsinstrumentarium (WBI2017) niet tijdig gereed of tijdens LBO-1 nog in ontwikkeling. Toch is het uiteindelijk gelukt om de beoordeling conform de gestelde eisen op tijd af te ronden en te rapporteren

#### **De verwachtingen van het effect van de verlenging van de beoordelingsperiode naar 12 jaar zijn veelal positief**

Een periode van 12 jaar zou voldoende tijd bieden om meer diepgang en scherpte in de beoordelingen aan te brengen. Een kleine meerderheid van de beheerders verwacht dat hun kennis en capaciteit efficiënter kan worden ingezet. Voor een tijdige beoordeling is het belangrijk dat het instrumentarium op tijd beschikbaar is, zodat de volledige beoordelingsperiode benut kan worden.

De keringbeheerders verwachten geen grote veranderingen in inzichten (bijvoorbeeld in de hydraulische randvoorwaarden en faalmechanismen) en werkwijze binnen de beoordelingsperiode van 12 jaar, waardoor ze continu voldoende inzicht blijven houden in de staat van hun keringen.

De zorgplicht en de jaarlijkse voortgangsrapportages zullen een grotere rol gaan spelen in de beoordelingsperiode van 12 jaar. Het principe verandert van een momentopname naar een continu inzicht in de status van de kering. ILT heeft

geconstateerd dat de waterschappen en Rijkswaterstaat gevorderd zijn met de inrichting en uitvoering van de zorgplicht voor de primaire keringen.

Aan de andere kant geven beheerders aan dat het borgen van continuïteit in kennis en ervaring lastiger wordt in een periode van 12 jaar. Een deel van het betrokken personeel zal/kan veranderen. Een ander aandachtspunt is het betrokken houden van het bestuur gedurende de langere beoordelingsperiode. In een periode van 12 jaar passeren 3 besturen de revue en kunnen mogelijk de rapportages over waterveiligheid onderbelicht blijven. Door de jaarlijkse zorgplichtrapportages wordt dit risico gemitigeerd. Er is geen eenduidig beeld ten aanzien van de verwachte afname van bestuurlijke lasten door de verlenging van de beoordelingsperiode.

## 4.2 Ministeriële regeling en betrokkenheid waterschappen

Door het horen van waterschapsbesturen worden de waterschappen gestimuleerd een oordeel te geven over de nadere regels die worden gesteld over de beoordeling. Deze betrokkenheid heeft als doel om, op basis van de specifieke kennis en ervaring van de waterschappen, bij te dragen aan een doelmatige uitvoering van de beoordeling en versterkingsmaatregelen en daarmee ook aan een betere beheersing van risico's en financiën. En, uiteindelijk zodoende bijdragen aan een betere doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP.

### **De ministeriële regeling (2017) is toegepast in het beoordelingsproces**

Uit ons onderzoek volgt dat de ministeriële regeling (WBI 2017) aantoonbaar is toegepast in de beoordeling. De regeling en de daar bijbehorende documenten (o.a. bijlagen, een draaiboek, een handboek en factsheets) hebben bovendien sterk bijgedragen aan een uniforme aanpak van het beoordelings- en rapportageproces.

### **LBO-1 kostte door complexiteit extra inspanning, maar leidde ook tot beter inzicht in de keringen**

In LBO-1 is veel geleerd over het toepassen van de nieuwe risicobenadering en dit heeft geleid tot beter inzicht in de waterkeringen. Echter kostte dit wel extra inspanning, want de complexiteit van de beoordeling is sterk toegenomen. Daarnaast werkten bepaalde onderdelen, zoals de methode voor assemblage, nog niet goed. Dit leidde in een aantal gevallen tot onverwachte en moeilijk uitlegbare (hoge) faalkansen, die ook niet in lijn waren met de verwachtingen van de beheerder.

#### **Verschillende aspecten konden beter op het gebied van doelmatigheid in de regeling**

Wat niet heeft bijgedragen aan een het beoordelingsproces is dat het WBI 2017 erg laat beschikbaar was en dat er nog een aantal significante wijzigingen zijn doorgevoerd. Ook was het instrumentarium weinig flexibel doordat methodieken strikt werden voorgeschreven. Hier kon van worden afgeweken door toepassing van een 'Toets op maat'. Deze zijn voor 80 procent van de keringen toegepast<sup>22</sup>. Verschillende beheerders gaven aan dat dit extra tijd en geld kostte en niet ten goede is gekomen aan de uniformiteit van de beoordeling. De volgende versie van het instrumentarium, het WBI2023 (en het bijbehorende BOI), is naar aanleiding van de ervaringen met het WBI2017 sterk aangepast. Zo is er meer ruimte voor de beheerder om passende beoordelingsmethoden te kiezen.

#### **Alle waterschappen zijn in meer of mindere mate betrokken zijn geweest bij het opstellen van de ministeriële regeling (in zowel 2016 als 2022) en dit is als positief ervaren**

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat alle waterschappen in meer of mindere mate betrokken zijn geweest bij het opstellen van de ministeriële regeling (in zowel 2016 als 2022). Veel waterschappen gaven aan dat ze de zeggenschap als positief hebben ervaren, en dat ze voornamelijk via het gezamenlijke Kennis en Kunde Platform (KKP) een goede inhoudelijke input hebben kunnen leveren. Echter was de timing van de vraag om input in 2022 niet altijd praktisch in verband met de druk op het afronden van de beoordelingsrapportages.

### **4.3 Verslag aan minister en toezichtsrol minister (ILT)**

De beoogde werking van de wetwijziging was dat met het verminderen van betrokken bestuurslagen de bestuurlijke drukte rond het toetsingsproces zal verminderen.

#### **Invulling toezichtsrol van ILT als positief ervaren**

De rol van ILT als toezichthouder (in plaats van provincies) ervaren de waterschappen als een sterke verbetering. Ondanks dat het voor zowel de ILT als de keringbeheerders een zoektocht was aan het begin van de beoordelingsperiode, werd door de keringbeheerders aangegeven dat het beoordelings- en rapportage sterk is verbeterd nu ILT in de praktijk de toezichtsrol heeft.

---

<sup>22</sup> Unie van Waterschappen (2023), Verhaal beoordelingen van de primaire keringen

#### **Toezichtsrol bij ILT leidt tot uniformiteit en consistentie**

Er werd aangegeven dat de ILT zijn rol serieus heeft genomen. Het rapporteren van zowel de beoordeling als de zorgplicht aan dezelfde toezichthouder leidt tot minder ruis en een grotere consistentie en uniformiteit over het hele land. Een betere processturing door, en een betere kennis bij, de centrale toezichthouder hebben in de ogen van de beheerders bijgedragen aan een efficiënter proces.

#### **Bestuurlijke lasten nemen bij waterschappen niet af door verschuiving toezichtsrol**

Tenslotte kwam naar voren dat de verschuiving van de toezichtsrol in de ervaring van de waterschappen niet heeft geleid tot een afname van hun eigen bestuurlijke lasten. Logischerwijs is er wel een afname opgetreden in de bestuurlijke lasten van de provincie, doordat zij niet meer als toezichthouder bij de beoordeling betrokken zijn.

## 4.4 Systeem nieuwe normering

In 2017 zijn in de Waterwet nieuwe normen vastgelegd voor primaire waterkeringen. Het doel hiervan is *“dat iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, [...] uiterlijk in 2050 [kan] rekenen op ten minste een beschermingsniveau van 10–5 per jaar”* en *“om meer bescherming te bieden op plaatsen waar sprake kan zijn van grote groepen dodelijke slachtoffers en/of grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang”*.

De normen zijn gebaseerd op een nieuwe *risicobenadering*, waarbij de overstromingskansen en gevolgen zijn gecombineerd tot overstromingsrisico's. In de nieuwe risicobenadering wordt gekeken naar de daadwerkelijke kans op overstroming van het gebied door het bezwijken van een kering (*overstromingskansen*) in tegenstelling tot de in het verleden gedefinieerde *overschrijdingskansen*, waarin alle faalmechanismen worden gerelateerd aan het overschrijden van een bepaalde waterstand. Het beoogde gevolg hiervan is een meer doelmatige inrichting en financiering van het waterkeringssysteem<sup>23</sup>.

#### **Het inzicht in de staat van de waterkeringen en de benodigde versterkingen is verbeterd**

De nieuwe risicobenadering is vertaald in het wettelijke beoordelingsinstrumentarium (WBI 2017) dat is toegepast in de beoordeling van de waterkeringen in LBO1. Volgens de betrokken keringbeheerders heeft deze nieuwe

---

<sup>23</sup> Unie van Waterschappen (2015) Onderweg naar een nieuwe normering waterveiligheid

benadering in LBO1 geleid tot een beter inzicht in de staat van de primaire waterkeringen en in aanstaande dijkversterkingen.

#### **Verwachting dat waterschap gerichter kan investeren in waterveiligheid door gewijzigde risicobenadering**

De nieuwe risicobenadering biedt de mogelijkheid om gerichter per dijktraject te investeren in waterveiligheid. Het merendeel van de waterschappen verwacht dit ook te gaan doen. Deze gerichte investeringen zijn deels een automatisch gevolg van de doelgerichte normering (voor het bieden van basisveiligheid en aanvullend het verminderen van grote groepsrisico's en economische schade) en de nieuwe faalkansbenadering. Daarnaast bieden de resultaten van beoordeling volgens de faalkansbenadering inzichten die doelmatigere versterkingsmaatregelen mogelijk maken, zoals partiële en/of kort-cyclische versterkingen. De waterschappen herkennen de toegenomen mogelijkheden hiervoor. Echter, het zal nog moeten blijken of deze benaderingen in versterkingsprojecten daadwerkelijk ook vaker toegepast gaan worden om daarmee, naar verwachting, bij te dragen aan een betere doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP.

#### **Meningen lopen uiteen over toegevoegde waarde van signaleringswaarde en ondergrens**

De beoogde werking van de signaleringswaarde is, volgens de Memorie van Toelichting, om vroegtijdig te signaleren dat de kering op termijn versterkt moet worden. Deze signaleringswaarde zorgt ervoor dat er voldoende tijd resteert voor de uitvoering van versterkingsmaatregelen. Dit biedt beheerders ook de gelegenheid om tot een meer sober en doelmatig ontwerp te komen door (ontwerp)principes van partieel en/of kortcyclisch versterken toe te passen. Dit biedt voldoende tijd voor planning en mogelijke subsidieaanvragen, waardoor betrokkenheid van de gemeenschap en doeltreffend ontwerp mogelijk is. Het geeft ook ruimte om alternatieve maatregelen te overwegen, zoals rivierverruiming, en kansen te onderzoeken voor ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang met waterveiligheid.

Door het inzicht in de huidige veiligheidsstatus (met een signaleringswaarde en ondergrens) van verschillende dijktrajecten is het zicht op een aanstaande dijkversterking veelal verbeterd. De signaleringswaarde heeft een toegevoegde waarde in het signaleren van aanstaande dijkversterkingen en het bieden van de mogelijkheid tot tijdig aanmelden bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

De keringbeheerders ervaren de systematiek van de signaleringswaarde en ondergrens in sommige gevallen echter als lastig toepasbaar en uitlegbaar. Dit komt doordat de tijd tussen het onderschrijden van de signaleringswaarde en het

onderschrijden van de ondergrens sterk verschilt per situatie. Het onderschrijden van de signaleringswaarde geeft de beheerder daarmee geen antwoord op de vraag hoe snel er maatregelen getroffen moeten worden. Dit vergt nadere analyse en planning. Ook is in een aantal gevallen de signaleringswaarde hetzelfde als de ondergrens, waardoor deze waarde geen signalerende functie heeft.

## 4.5 Conclusies

De wijzigingen in de Waterwet in 2014 en 2017 hebben bijgedragen aan het verbeteren van het proces van beoordelen, rapporteren, toezicht en normering. Deze bijdrage zal naar verwachting groter worden als in de komende beoordelingsperioden de steile leercurve doorzet en ervaringen met de gewijzigde werkwijze toenemen. Deelconclusies die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- De verlenging van de beoordelings- en rapportageperiode naar 12 jaar zal naar verwachting de doelmatigheid van het toetsproces vergroten, zonder dat het inzicht in de veiligheid afneemt. Het belang van een goede uitvoering van de zorgplicht neemt door de verlenging van de beoordeling naar 12 jaar wel toe. De zorgplicht en de jaarlijkse voortgangsrapportages zullen daarom een grotere rol gaan spelen. Het principe verandert van een momentopname naar een continu inzicht in de status van de kering. ILT heeft geconstateerd dat de waterschappen en Rijkswaterstaat ver gevorderd zijn met de inrichting en uitvoering van de zorgplicht voor de primaire keringen.
- De ministeriële regeling (WBI 2017) is toegepast in het beoordelingsproces van LBO1. Deze beoordelingsronde kostte door de toegenomen complexiteit van de risicobenadering extra inspanning, maar leidde ook tot beter inzicht in de staat van de keringen. Er is tevens sprake van verbeteringen en/of optimalisaties; deze zijn (deels) verwerkt in het WBI2023 ten behoeve van LBO2.
- Alle waterschappen zijn in meer of mindere mate betrokken zijn geweest bij het opstellen van de ministeriële regeling (in zowel 2016 als 2022) en dit is als positief ervaren.
- De invulling van de toezichtsrol van ILT is als positief ervaren. Het leidde tot uniformiteit en consistentie tijdens LBO1. Door verschuiving van de toezichtsrol nemen de bestuurlijke lasten bij provincies logischerwijs af, maar waterschappen ervaren geen afname van hun bestuurlijke lasten.
- Door de nieuwe normering en risicobenadering is het inzicht in de staat van de waterkeringen en de benodigde versterkingen verbeterd.
- Het grotere handelingsrepertoire als gevolg van de nieuwe risicobenadering (zoals partiële en/of kort-cyclische versterkingen en/of per dijktraject) wordt nog niet volledig benut, maar de waterschappen herkennen de toegenomen

mogelijkheden hiervoor. Het zal nog moeten blijken of deze benaderingen in versterkingsprojecten daadwerkelijk ook vaker toegepast gaan worden.

- Door het inzicht in de huidige veiligheidsstatus (met een signaleringswaarde en ondergrens) van verschillende dijktrajecten is het zicht op een aanstaande dijkversterking veelal verbeterd. De signaleringswaarde heeft een toegevoegde waarde in het signaleren van aanstaande dijkversterkingen en het bieden van de mogelijkheid tot tijdig aanmelden bij het HWBP, maar is in sommige gevallen lastig toepasbaar en uitlegbaar.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De essentie van de in 2014 en 2017 gewijzigde wetsartikelen is om de waterveiligheid in Nederland tot 2050 en daarna te borgen. De gewijzigde artikelen regelen de normering en beoordeling van primaire keringen, de bekostiging van het HWBP en moeten bijdragen aan een doelmatige en beheerste uitvoering van het HWBP.

Bij de wijziging van de wetsartikelen rondom waterveiligheid is destijds gesteld dat de minister aan de Staten-Generaal verslag doet van de werking van de wetswijzigingen voor wat betreft de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk.

De wetswijzigingen van de Waterwet voor waterveiligheid betekenden in 2014 en 2017 een systemsprong voor de wijze waarop we in Nederland de aanpak primaire waterkeringen bekostigen en financieren en voor de veiligheidsbenadering en -normen die we daarbij hanteren. Hoe heeft dit, tot nu toe, uitgepakt en wat waren de effecten in de praktijk?

### 5.1 Hoofdconclusie

#### **Positief effect op de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP**

Wij concluderen dat de wijzigingen van de Waterwet in 2014 en 2017 samen bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP. Dat geldt ook voor de nieuwe financieringssystematiek met daarin de doelmatigheids- en beheersingsprikkel. We merken ook op dat niet alle prikkels even effectief zijn en dat sommige prikkels ook ongewenste effecten hebben.

#### **Voorcalculatie leidt tot bovenmatige risicominalisering door hogere kostenramingen en risicoreservering**

De prikkel met het grootste ongewenste effect is voorcalculatie in combinatie met het beleggen van de uitvoeringsrisico's bij de waterschappen. Naast positieve effecten op het gebied van professionalisering van projectmanagement en projectbeheersing, zorgt deze prikkel ook voor bovenmatige risicominalisering door hoge kostenramingen en de risicoreserveringen. Een betere beheersing van dit ongewenste effect zal de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP verder doen toenemen.

#### **De verdeling 50:40:10 staat onder druk door een te lage projectgebonden aandeel**

Hieruit voortvloeiende, constateren we dat de onderling afgesproken bekostigingsverdeling tussen het Rijk en de projectwaterschappen van 50:40:10



onder druk staat. Dit komt doordat bij de meeste projecten de werkelijke kosten achteraf flink lager zijn dan de vooraf geraamde kosten. Binnen de alliantie worden afspraken gemaakt om het resterende budget aan te houden als bestemmingsreserve voor versterkingsprojecten.

Onze hoofdconclusie van de evaluatie van de wijzigingen ten aanzien van waterveiligheid in de Waterwet in 2014 en 2017 baseren we op de hierna volgende beantwoording van de drie hoofdvragen van deze evaluatie, namelijk:

- In welke mate en hoe effectief is de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP vergroot?
- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP?
- In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het verbeteren van het proces van beoordeling en rapportage?

## 5.2 Doelmatigheid en beheersbaarheid

In welke mate en hoe effectief is de doelmatigheid en de beheersbaarheid van het HWBP vergroot?

### **Het effect van de prikkels op doelmatigheid en beheersbaarheid verschilt**

Uit de evaluatie blijkt dat de prikkels in de wetswijziging een verschillend effect hebben op de doelmatigheid en beheersbaarheid van de projecten en van het programma als geheel. In tabel 2.1 is een compleet overzicht gegeven van de effecten van de prikkels. Vooral voorcalculatie heeft sterk bijgedragen aan de professionalisering van projectmanagement en in het bijzonder van projectbeheersing bij de waterschappen. Een ongewenst effect van voorcalculatie is het bovenmatige minimaliseren van risico's voor het waterschap, hetgeen heeft geleid tot hogere kostenramingen en risicoreserveringen.

### **Beheersbaarheid van projecten gaat ten koste van doelmatigheid van het programma**

Hoewel de meeste prikkels in meer of mindere mate een positief effect hebben op zowel de doelmatigheid als de beheersbaarheid van projecten en/of het programma, zijn bijna alle prikkels primair gericht op het vergroten van de doelmatigheid. Alleen de subsidie op basis van voorcalculatie is vooral een beheersingsprikkel. Die prikkel heeft een sterk positief effect op de kostenbeheersing van projecten en het programma. Dit blijkt onder uit het feit dat in slechts zes procent van de projecten sprake is van kostenoverschrijding. Echter, het ongewenste effect van de prikkel is dat deze ook zorgt voor overmatige

risicominimalisering door hogere kostenramingen en risicoreserveringen. Het netto-effect, ofwel in hoeverre deze hogere kostenramingen en risicoreserveringen de winst van een goede kostenbeheersing te niet doen, is in deze evaluatie niet vastgesteld.

#### **Goede werking van de prikkels vraagt om voortdurende (bij)sturing door alliantie**

Uit de evaluatie blijkt dat de effectiviteit van de prikkels afhankelijk is van de uitwerking in kaders en regels, en de wijze waarop er binnen de alliantie invulling en uitvoering aan wordt gegeven. Een goede werking van de prikkels vraagt om voortdurende (bij)sturing door de alliantie. Het HWBP heeft in de afgelopen tien jaar een steile leercurve doorlopen waarin knelpunten zijn opgelost en optimalisaties zijn doorgevoerd. Zoals bijvoorbeeld de introductie van het referentiekader ten behoeve van betere kostenramingen en risicoreserveringen, de transparantie over het verschil tussen vastgestelde kosten en werkelijke kosten ten behoeve van sturing daarop, de nadere invulling van de subsidievoorwaarden sober en doelmatig, de begeleidingsteams, enzovoort. Hiermee heeft de alliantie laten zien dat er ruimte is voor optimalisatie binnen de kaders die de Waterwet biedt. De gewijzigde artikelen in de Waterwet bieden ruimte voor verdere optimalisatie, zoals bijvoorbeeld het collectief dragen van (exogene) risico's bij de uitzonderlijke projecten.

#### **HWBP nog steeds in ontwikkeling**

Uit de evaluatie blijkt dat het programma nog steeds in ontwikkeling is. Op dit moment is zeven procent van de versterkingsopgave gerealiseerd. Het zou onverstandig zijn om in deze fase van het HWBP en zonder duidelijk bewijs dat de prikkels niet werken zoals beoogd door de wetgever, de Waterwet opnieuw te wijzigen ten aanzien van deze prikkels. Voor het ongewenste effect van voorcalculatie, namelijk het bovenmatige minimaliseren van risico's, zou in een toekomstige aanpassing van de subsidieregeling HWBP bijgestuurd kunnen worden.

### **5.3 Bekostiging van het HWBP**

In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP?

#### **Bekostiging ligt vast in de wet: 50 procent door het Rijk, 40 procent solidariteitsdeel van de waterschappen en 10 procent door projectwaterschappen**

De wetswijzigingen zorgden voor een structurele afspraak en borging van de bekostiging van het HWBP, namelijk dat het Rijk, alle waterschappen en de

projectverantwoordelijke waterschappen respectievelijk, 50, 40 en 10 procent van de kosten van het HWBP betalen.

#### **Huidige kostenverdeling is geen 50:40:10**

Het projectgebonden aandeel van 10 procent is, naast een beoogde doelmatigheidsprikkel op projectniveau, ook een bekostigingsafspraken. In de praktijk is het werkelijke projectgebonden aandeel met 1,1 procent flink kleiner dan de afgesproken 10 procent<sup>24</sup>. Dit leidt op dat moment tot de verdeling van (circa) 55:44:1 van de bijdragen tussen Rijk en waterschappen; anders dan de wetgever beoogt.

#### **Nieuwe of aanvullende financiële afspraken nodig vanwege stijgende kosten HWBP**

De kosten van het HWBP stijgen. De veiligheidsopgave lijkt omvangrijker dan waarmee, destijds in 2014, rekening werd gehouden. Bovendien, zijn in de afgelopen jaren prijzen, inflatie, etc. sterk gestegen hetgeen (ook) mede tot hogere kosten van de versterkingsopgave leidt. De globale kosteninschatting<sup>25</sup> voor de versterking tot 2050 is circa 24 miljard euro (prijspeil 2023) met een bandbreedte van 15,7 tot 32,9 miljard euro (prijspeil 2023). De ruime bandbreedte wijst erop dat op dit moment de kosten van de versterkingsopgave tot 2050 nog met grote onzekerheden zijn omgeven; onder andere door mogelijke verschillen tussen de omvang van de veiligheidsopgave en de versterkingsopgave en door externe, economische marktfactoren zoals de ontwikkeling van bouw- en energiekosten, de ontwikkelingen en de krapte op de arbeidsmarkt, renteontwikkeling en inflatie.

Voorgaande maakt het waarschijnlijk dat nieuwe of aanvullende financiële afspraken nodig zijn om het hoofddoel van het HWBP te bereiken.

#### **Lastendruk voor waterschappen zal toenemen**

Door de stijgende kosten van het HWBP is het waarschijnlijk dat daarmee ook de lastendruk voor waterschappen zal toenemen. Dat geldt voor alle waterschappen die het solidariteitsdeel van de kosten (40 procent) bekostigen, en (extra) voor de waterschappen die voor de eigen versterkingsprojecten een 10 procent projectgebonden eigen bijdrage betalen.

<sup>24</sup> Analyse data oktober 2023 door PD HWBP

<sup>25</sup> Globale kosteninschatting dijkversterkingsopgave, AT Osborne & Witteveen+Bos, 17 augustus 2023

## 5.4 Beoordelen, rapporteren, toezicht en normering

In hoeverre hebben de wijzigingen bijgedragen aan het verbeteren van het proces van beoordeling en rapportage?

### **Proces van beoordelen en rapportage verbeterd**

De wijzigingen van de beoordelingsperiode (verlenging naar 12 jaar), ministeriële regeling (WBI), betrokkenheid van waterschappen daarbij en het centraal toezicht door het Rijk dragen bij aan het verbeteren van het proces van beoordelen en rapportage.

### **Beter inzicht in staat van keringen**

Het Wettelijk Beoordelingsinstrumentarium (WBI) stelt regels om de waterkeringen te beoordelen aan de hand van nieuwe normen (overstromings- en faalkans). Met het WBI en de eerste landelijke beoordelingsronde (LBO-1) hebben beheerders beter inzicht gekregen in de staat van de primaire waterkeringen. Dit vormt een goede basis voor het verbeteren van het programmeren en versterken. Ook is veel geleerd over het proces van beoordeling en rapportage zelf en het toezicht daarop. De cyclische aanpak in beoordelingsrondes met steeds een nieuw beoordelingsinstrumentarium nodigt uit tot continue verbetering. De betrokkenheid van de keringbeheerders in de totstandkoming daarvan is en blijft belangrijk. Het centrale toezicht dat door de ILT is ingevuld draagt bij aan een goed en tijdig beoordelingsresultaat door de goede, uniforme kennisbasis en de actieve processturing. Door de centrale toezichthouder is ook een proactieve invulling van de zorgplicht gestimuleerd.

## 5.5 Aanbevelingen

In lijn met onze conclusies geven we de volgende aanbevelingen mee:

### **Aanbevelingen over doelmatigheid en beheersbaarheid**

Onze aanbevelingen over doelmatigheid en beheersbaarheid zijn:

- **Maak afspraken over een andere verdeling van risico's die waterschappen voldoende comfort biedt om sportiever te ramen**

Het ongewenste effect van voorcalculatie zijn de conservatief schattingen en daardoor hogere kostenramingen en risicoreserveringen. Het voorkomen van conservatieve schattingen is een opgave voor zowel de waterschappen als de programmadirectie als subsidieverlener. De programmadirectie HWBP kan scherper toetsen op conservatisme en het toetsinstrumentarium hierop verder ontwikkelen. Wij verwachten meer effect van het maken van afspraken over

een andere risicoverdeling waardoor waterschappen meer comfort ervaren en daardoor sportiever ramen.

- **Maak voor uitzonderlijke projecten financieringsafspraken op maat**  
Onderzoek of het wenselijk is om voor uitzonderlijke projecten een aangepaste financieringssysteem te hanteren met subsidie op basis van voor- en nacalculatie. Wat een uitzonderlijk project is, zou bepaald kunnen worden op basis van de financiële draagkracht van het waterschap (bijvoorbeeld een percentage van jaaromzet van een waterschap). Er zijn hierin verschillende opties mogelijk: bijvoorbeeld aftoppen van de eigen bijdrage in de kostenoverschrijding of de garantiestelling.

#### **Aanbevelingen over de bekostiging van het programma na 2028**

Voor de bekostiging van het programma na 2028 doen we de volgende aanbevelingen:

- **Borg de 10 procent projectgebonden aandeel in de bekostiging van projecten**  
Onderzoek op welke wijze de 10 procent bekostiging van de kosten van het HWBP door de projectgebonden eigen bijdrage beter geborgd kan worden. Kijk daarbij naar de mogelijkheden om dit te regelen in de subsidieregeling HWBP.
- **Maak nieuwe financiële afspraken over de bekostiging van het HWBP na 2028:**  
Het is duidelijk dat, rekening houdend met een nog ruime bandbreedte in de huidige kostenraming voor het HWBP tot 2050, nieuwe financiële afspraken nodig zijn over de bekostiging van het HWBP na 2028. De bestuurlijke afspraak is dat de huidige bijdragen tot 2028 niet worden verhoogd. Tegen deze achtergrond bevelen we aan:
  - Start proces nieuwe financiële afspraken: organiseer een proces om tot nieuwe of aanvullende (financiële) afspraken te komen over de bekostiging van het HWBP vanaf 2028 tot 2050. Het ligt voor de hand dat de Unie van Waterschappen en het ministerie IenW dit in de periode 2025-2026 gaan oppakken. Bij nieuwe of aanvullende (financiële) afspraken moet worden nagegaan wat de negatieve effecten daarvan zijn voor de evenwichtige lastenverdeling tussen waterschappen.
  - Onderzoek de effecten van een te verwachten lastenstijging als gevolg van de grotere veiligheidsopgave en daarmee tevens de impact van het projectgebonden aandeel van 10 procent op de financiële huishouding van waterschappen.

### Aanbevelingen over beoordelen, rapporteren, toezicht en normering

Onze aanbevelingen voor wat betreft beoordelen, rapporteren, toezicht en normering zijn:

- **Benut inzichten die beoordelingssystematiek biedt voor het vergroten van de doelmatigheid van HWBP-projecten:** de nieuwe risicobenadering en de daarbij behorende beoordeling biedt een groter handelingsrepertoire aan keringbeheerders maar uit deze evaluatie komt naar voren dat dit nog niet volledig wordt benut. Een groter handelingsrepertoire voor de aanpak van de waterveiligheid kan een bijdrage leveren aan doelmatige versterkingsprojecten en een doelmatig programma door, bijvoorbeeld, meer in te zetten op kort-cyclisch of partieel te versterken, een koppeling met rivierverruiming of andere ruimtelijke ontwikkelingen. We bevelen dergelijke opties nader te onderzoeken.